

## Tilburg University

### Evaluatie regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief

Eijlander, Ph.; Voermans, W.J.M.

*Publication date:*  
2002

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Eijlander, P., & Voermans, W. J. M. (2002). *Evaluatie regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief*. Raad van State.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# **Evaluatie regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief**

Prof.dr. Philip Eijlander  
Dr. Wim Voermans

Met medewerking van:  
mr. Warmolt de Boer en drs. Philip Dekkers  
(Raad van State)

Centrum voor Wetgevingsvraagstukken  
Schoordijk Instituut  
Katholieke Universiteit Brabant  
maart 2002

## **Inhoudsopgave**

### **Hoofdstuk 1 Inleiding: wetgevingsvoornemens in het Regeerakkoord 1998 en de kwaliteit van wetgevingsprocessen**

|     |  |   |
|-----|--|---|
| 1.1 | Achtergrond en inleiding .....                                     | 1 |
| 1.2 | Probleemstelling en onderzoeksvragen .....                         | 1 |
| 1.3 | Verantwoording van de methode en de aanpak van het onderzoek ..... | 2 |
| 1.4 | Opbouw van het rapport .....                                       | 3 |

### **Hoofdstuk 2 Regeerakkoord 1998 en de duur van wetgevingsprocessen**

|     |   |   |
|-----|---|---|
| 2.1 | Inleiding .....   | 5 |
| 2.2 | Verloop en duur van wetgevingsprocessen die het gevolg zijn van voornemens uit het regeerakkoord .....      | 5 |
| 2.3 | Verloop en duur van wetgevingsprocessen die niet het gevolg zijn van voornemens uit het regeerakkoord ..... | 7 |
| 2.4 | Factoren welke de duur bepalen van wetgevingsprocessen die voortkomen uit het regeerakkoord .....           | 8 |
| 2.5 | Tussenconclusies.....   | 9 |

### **Hoofdstuk 3 Regeerakkoord 1998 en de kwaliteit van wetgevingsprocessen**

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 3.1 | Inleiding .....  | 11 |
| 3.2 | Departementale voorbereiding van wetgeving die voortvloeit uit het regeerakkoord ..... | 11 |
| 3.3 | Advisering Raad van State en het nadere rapport .....                                  | 12 |
| 3.4 | De discussie in de Tweede Kamer .....  | 18 |
| 3.5 | De discussie in de Eerste Kamer .....  | 23 |
| 3.6 | Invoeringsaspecten, overgangsrecht en inwerkingtreding .....                           | 24 |
| 3.7 | Tussenconclusies .....   | 25 |

### **Hoofdstuk 4 Conclusies**

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 4.1 | Inleiding .....  | 29 |
| 4.2 | Typering van de betekenis van het regeerakkoord in relatie tot de uitvoering van wetgevingsprojecten ..... | 29 |
| 4.3 | De betekenis van de tijdsdimensie .....  | 31 |
| 4.4 | Vorbereiding van de regeling en de advisering door de Raad van State .....                                 | 32 |
| 4.5 | De behandeling in de Tweede en de Eerste Kamer .....   | 34 |
| 4.6 | Overige aspecten van de kwaliteit van wettelijke regelingen .....  | 34 |

### **Bijlagen**

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Bijlage 1 | Selectie van wetgevingsvoornemens uit Regeerakkoord 1998 .....                                     | 35 |
| Bijlage 2 | Vergelijkingsgroep van wetten en wetsvoorstellen die niet voortvloeien uit het regeerakkoord ..... | 39 |
| Bijlage 3 | Overzicht doorloopgegevens regeerakkoordvoorstellen .....  | 41 |
| Bijlage 4 | Overzicht doorloopgegevens vergelijkingsgroep .....  | 45 |

## HOOFDSTUK 1

### Inleiding: wetgevingsvoornemens in het regeerakkoord 1998 en de kwaliteit van wetgevingsprocessen

#### 1.1 Achtergrond en aanleiding

Regeerakkoorden bevatten veel uitspraken over wetgeving en wetgevingsvoornemens die meer of minder concreet zijn aangeduid. Verondersteld wordt dat die uitspraken en voornemens uit een regeerakkoord richtinggevend zijn voor de wetgevingsagenda van het aantredende kabinet en tevens worden gebruikt ter motivering van wetsvoorstellen. Daarmee wordt de Raad van State in zijn wetgevingsadvisering geconfronteerd. Tegen de achtergrond van het in Nederland gevoerde wetgevingskwaliteitsbeleid rijst de vraag waar de uitspraken en voornemens vandaan komen, en hoe ze totstandkomen. Ook is de vraag wat er vervolgens in de praktijk van deze voornemens terecht komt, en hoe de Raad die voornemens tegemoet treedt.

Dit onderzoek gaat over de uitvoering van het regeerakkoord 1998 op het terrein van de wetgeving. Het onderzoek is verricht in opdracht van en in nauwe samenwerking met de Raad van State.

De in het regeerakkoord 1998 genoemde uitspraken en voornemens inzake wetgeving zijn geïnterpreteerd en geanalyseerd. Onderzocht is wat de stand van zaken is ten aanzien van deze uitspraken en voornemens. Zijn de voornemens gerealiseerd? Binnen welk tijdsbestek zijn de wetten totstandgekomen? Welke adviezen zijn ingewonnen en in hoeverre zijn die adviezen opgevolgd? En, zijn er verschillen in de wijze van totstandkoming en de kwaliteit van wetten die voortvloeien uit een regeerakkoord en wetten die daarmee geen verband houden?

Doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in (de wijze van) de uitvoering van het regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief. Voor de opdrachtgever kan het onderzoek nuttig zijn voor de wetgevingsadvisering. Bewindslieden en hun departementen kunnen mogelijk lessen trekken uit de bevindingen en de ervaringen met wetgevingsprojecten die in deze kabinetsperiode zijn opgedaan ter uitvoering van het regeerakkoord. Bovendien kan wellicht lering worden getrokken uit het onderzoek met het oog op de totstandkoming van een volgend regeerakkoord.

#### 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In het onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

*Wat is de relatie tussen de wetgevingsvoornemens in het regeerakkoord 1998 en de kwaliteit van de wetgevingsprocessen en mitsdien van de wettelijke regelingen die daaruit voortvloeien?*

Om met vrucht een antwoord te kunnen geven op deze probleemstelling, kent het onderzoek de volgende deelvragen:

- a. Hoe staat het na drie en een half jaar looptijd van het regeerakkoord 1998 met de uitvoering van de daarin genoemde wetgevingsvoornemens?  
In dit onderdeel ligt het accent op het inventariseren van het verloop en de duur van de wetgevingsprocessen die voortvloeien uit het regeerakkoord. Ook komen de (nog) niet uitgevoerde voornemens aan de orde.
- b. Op welke wijze worden wetten ter uitvoering van een regeerakkoord onderbouwd? Op welke wijze spelen voornemens uit een regeerakkoord een rol bij de argumentatie en motivering van het gebruik en de inrichting van wetgeving?
- c. Hoe zit het met het inwinnen en opvolgen van adviezen? In hoeverre is er bij wetgevingsvoornemens uit een regeerakkoord nog ruimte en aandacht voor de inbreng van deskundigen en belanghebbenden en adviezen van de Raad van State (procedurele kwaliteit)?
- d. Wat kan overigens worden opgemerkt over de kwaliteit van wettelijke regelingen die uitvloeisel zijn van voornemens uit het regeerakkoord?

### **1.3 Verantwoording van de methode en de aanpak van het onderzoek**

Het onderzoek bestaat enerzijds uit een globale analyse van alle wetgevingsvoornemens en -projecten uit het regeerakkoord 1998 en anderzijds uit een meer diepgaande bestudering van 19 geselecteerde wetgevingsprojecten (zie bijlage 1).

De globale analyse van het geheel van voornemens en projecten omvat de volgende punten:

- de stand van zaken van het project (in welke fase bevindt het project zich?);
- het tijdsverloop van het project (duur van de voorbereiding, advisering door de Raad van State en de parlementaire behandeling).

19 wetgevingsprojecten zijn meer diepgaand onderzocht. Deze deelverzameling van projecten vormt een afspiegeling van het geheel van wetgevingsvoornemens uit het regeerakkoord 1998. Bij de selectie is gelet op het onderwerp, de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, het tijdsaspect (wanneer en hoe snel het Staatsblad bereikt) en de aard van het advies van de Raad van State.

In het onderzoek zijn verschillende bronnen gebruikt. Eerst is gebruik gemaakt van documentanalyse. De betreffende wetten/wetsvoorstellen en toelichtingen, de adviezen van de Raad van State en de Kamerstukken zijn bestudeerd.

Vervolgens zijn aan de hand van semi-gestructureerde vragenlijsten gesprekken gevoerd met wetgevingsjuristen van de betreffende ministeries.<sup>1</sup>

Om meer zicht te krijgen op de (wijze van) voorbereiding van de adviezen van de Raad van State hebben gesprekken plaats gevonden met de ambtenaren van de Raad die betrokken zijn geweest bij de adviezen over de 19 geselecteerde projecten.

In het onderzoek is gewerkt met een vergelijkingsgroep van wetten en wetsvoorstellen die niet voortvloeien uit het regeerakkoord (zie bijlage 2), maar wel van een vergelijkbaar maatschappelijk en politiek gewicht zijn. Het betreft 15 wetten/wetsvoorstellen uit de huidige kabinetsperiode. Met behulp van gegevens uit deze groep kan op een aantal punten (doorlooptijden, advisering Raad van State) een vergelijking worden gemaakt tussen wetgevingsprojec-

<sup>1</sup> In ieder geval is gesproken met de wetgevingsjurist/"trekker" van het project. Soms zijn ook betrokken collega's of beleidsmedewerkers bij het interview aanwezig geweest. Alle betrokken departementen hebben hun volledige medewerking gegeven aan het onderzoek.

ten die wel en die niet uit het regeerakkoord voortvloeien. Aldus is het beter mogelijk om uitspraken te doen over de betekenis van het regeerakkoord voor de duur en het verloop van wetgevingsprocessen. Het is immers heel wel mogelijk dat bepaalde zaken niet (primair) worden bepaald door de omstandigheid dat het project voortvloeit uit het regeerakkoord, maar (achterliggend) door het maatschappelijke en politieke gewicht van het onderwerp. Het werken met de vergelijkingsgroep kan deze verklarende factor mogelijk “neutraliseren”.

Wij menen dat met de gevolgde methode en aanpak van het onderzoek een betrouwbaar beeld kan worden verkregen van de uitvoering van het regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief. Zowel de analysegroep als de vergelijkingsgroep omvat naar ons oordeel een voldoende groot aandeel van de regeerakkoordvoorstellen, resp. van voorstellen met een vergelijkbaar politiek en maatschappelijk karakter. Uiteraard kunnen op grond van dit onderzoek geen algemene uitspraken worden gedaan over de uitvoering van regeerakkoorden op het terrein van de wetgeving. Het onderzoek beperkt zich tot één regeerakkoord en kabinetsperiode.

Ten behoeve van het onderzoek is door de opdrachtgever een begeleidingscommissie ingesteld. Deze commissie stond onder voorzitterschap van de Vice-president van de Raad van State mr. H.D. Tjeenk Willink en bestond verder uit de Staatsraden mr. W. Konijnenbelt, mr. R.J. Hoekstra, mr. H. Beekhuis, mr. J.J. Vis, mr. dr. M. Oosting en dr. E.M.H. Hirsch Ballin.

#### **1.4 Opbouw van het rapport**

Het vervolg van dit onderzoeksrapport ziet er als volgt uit.

In hoofdstuk 2 ‘regeerakkoord 1998 en de duur van wetgevingsprocessen’ gaan we in op de stand van zaken ten aanzien van de wetgevingsvoornemens uit het regeerakkoord en de duur en het verloop van de wetgevingsprocessen in dat verband. We trachten in dit hoofdstuk een antwoord te geven op de hiervoor (in 1.2) onder a genoemde onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 3 ‘regeerakkoord 1998 en de kwaliteit van wetgevingsprocessen’ gaat in op de voorbereiding van wetgevingsprojecten, de advisering door de Raad van State en de parlementaire behandeling. In dat hoofdstuk komen de andere onderzoeksvragen aan bod.

Hoofdstuk 4 bevat de conclusies die we trekken uit de onderzoeksresultaten.

Bij het rapport zijn de volgende bijlagen gevoegd:

- Selectie van wetgevingsvoornemens uit regeerakkoord 1998 voor diepgaande analyse (Bijlage 1);
- Vergelijkingsgroep van wetten en wetsvoorstellen die niet voortvloeien uit het regeerakkoord (Bijlage 2);
- Overzicht doorloopgegevens regeerakkoordvoorstellen (Bijlage 3);
- Overzicht doorloopgegevens vergelijkingsgroep (Bijlage 4);

# Regeerakkoord 1998 en de duur van wetgevingsprocessen

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de duur van wetgevingsprocessen die het gevolg zijn van voornemens uit het regeerakkoord 1998. We trachten antwoorden te vinden op de volgende vragen. Wat is de stand van zaken ten aanzien van die voornemens? Hebben ze het Staatsblad al bereikt? Hoeveel tijd heeft dat gekost? En zo niet, in welke fase van het wetgevingsproces bevinden zich de voorstellen dan? Wat kan worden gezegd over de doorlooptijden in de verschillende fasen van het wetgevingsproces? Verlopen wetgevingsprocessen die het gevolg zijn van voornemens uit het regeerakkoord sneller dan andere wetgevingsprocessen?

Enerzijds zou de veronderstelling kunnen zijn dat wetten ter uitvoering van het regeerakkoord sneller tot stand komen dan andere wetten. Bewindslieden zullen het immers als hun opdracht beschouwen om de voornemens uit het regeerakkoord te realiseren. Zij hebben daarvoor normaal gesproken vier jaar en verwacht mag worden dat zij zich zullen inspannen om in die periode het wetgevingsprogramma ter uitvoering van het regeerakkoord te volbrengen. Uiteraard zijn ze daarbij afhankelijk van andere actoren in het wetgevingsproces, in het bijzonder de Tweede en Eerste Kamer als medewetgever. Maar ook aan de zijde van de regeringsfracties uit de Tweede Kamer is er binding aan de afspraken uit het regeerakkoord. Dit zou de behandeling van wetsvoorstellen in die kamer kunnen bespoedigen.

Tegenover deze veronderstelling kan echter een andere worden geplaatst. De gedachte zou kunnen zijn dat wetsvoorstellen die voortvloeien uit een regeerakkoord juist meer tijd in beslag nemen, omdat die voorstellen van groter maatschappelijk belang zijn dan andere. In een regeerakkoord worden immers vooral afspraken gemaakt over onderwerpen die de kern van het kabinetsbeleid vormen en die voor meer maatschappelijke en politieke discussie en tegenstellingen zorgen. Een grondige voorbereiding, de inbreng van maatschappelijke organisaties en adviesorganen en zorgvuldige besluitvorming zijn dan temeer noodzakelijk.

## 2.2 Verloop en duur van wetgevingsprocessen die het gevolg zijn van voornemens uit het regeerakkoord

In het onderzoek zijn 82 wetgevingsprojecten betrokken. Het betreft alle wetsvoorstellen<sup>2</sup> ter uitvoering van het wetgevingsprogramma dat is opgesteld ter uitvoering van het regeerakkoord 1998. Algemene maatregelen van bestuur zijn niet in het onderzoek betrokken. Het is veelal niet goed mogelijk om de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur te herleiden tot een regeerakkoord.

Wij maken in het vervolg eerst enkele opmerkingen over de totale groep van wetgevings-

---

<sup>2</sup> Twee projecten behelzen een voorstel tot wijziging van de Grondwet: ten aanzien van het referendum en de benoeming van wethouders buiten de gemeenteraad.

projecten die voortvloeien uit het regeerakkoord 1998. Vervolgens gaan we nader in op het verloop en de duur van de 19 geselecteerde wetgevingsprojecten die meer in de diepte zijn onderzocht.

Van de totale groep van 82 wetgevingsprojecten hebben er inmiddels<sup>3</sup> 50 het Staatsblad bereikt. Van de projecten die het Staatsblad nog niet hebben bereikt zijn er 4 nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. 17 wetsvoorstellen zijn nog in behandeling bij de Tweede Kamer en 9 bij de Eerste Kamer. Voor de overige 2 wetsvoorstellen geldt dat ze zijn ingetrokken.

Uit het overzicht met de doorloopcijfers (zie bijlage 3) kunnen de volgende conclusies worden getrokken. De wetten die inmiddels het Staatsblad hebben bereikt kwamen gemiddeld in 480 dagen (een kleine 16 maanden) tot stand, gemeten vanaf het moment van aanbieding voor advies aan de Raad van State tot en met de plaatsing in het Staatsblad.<sup>4</sup> Het snelst ging het bij de fiscale wetgeving Eerste fase verdere vergroening (Ecotax): in 110 dagen. De meeste tijd kostte de totstandkoming van de vereenvoudiging van de bouwregelgeving (wijziging van de Woningwet): bijna drie jaar (1073 dagen). Daarbij moet worden bedacht dat nog diverse voorstellen in procedure zijn. Aan te nemen valt dat die het uiteindelijke gemiddelde nog omhoog zullen stuwten.

De gemiddelde adviestertermijn<sup>5</sup> van de Raad van State omvat 73 dagen (iets minder dan twee en een halve maand). De opstelling van het nader rapport nam gemiddeld iets meer tijd in beslag: ruim 83 dagen.

De behandeling in de Tweede Kamer besloeg gemiddeld zo'n 210 dagen (zeven maanden), terwijl de Eerste Kamer de voorstellen gemiddeld in 115 dagen (bijna vier maanden) afdeed.

#### *De geselecteerde wetgevingsprojecten*

Van de 19 geselecteerde wetgevingsprojecten hebben er inmiddels 11 het Staatsblad bereikt. Eén voorstel is nog niet ingediend; 6 zijn nog in behandeling bij de Tweede Kamer en 1 bij de Eerste Kamer. De gemiddelde behandelingsduur van de 11 voltooide projecten bedraagt 550 dagen (ongeveer 18 maanden).

7 keer werd de Raad van State gevraagd om met spoed te adviseren. De Raad deed dat in gemiddeld een maand, met als (snelle) uitschieter het advies over de Vreemdelingenwet 2000 dat in 19 dagen tot stand kwam. De overige 12 adviezen van de Raad werden in gemiddeld 100 dagen (ruim 3 maanden) gegeven. Het advies over de deregulering van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (Wet exploitatie zorginstellingen) vroeg de meeste tijd: 5 maanden. Daarmee lag de gemiddelde adviesduur op 70 dagen.

Het opstellen van het nader rapport nam gemiddeld zo'n 80 dagen in beslag.

De Tweede Kamer behandelde de wetsvoorstellen in gemiddeld 288 dagen (een kleine 9 maanden), terwijl de Eerste Kamer er gemiddeld 127 dagen (ruim 4 maanden) over deed.

De 7 wetsvoorstellen die nog in procedure zijn, zijn ook pas laat in de kabinetsperiode ingediend bij de Tweede Kamer: 4 in 2001 en 3 medio 2000.

<sup>3</sup> Naar de stand van 1 januari 2002. Deze datum is gehanteerd als ijkpunt voor de stand van zaken in dit onderzoek.

<sup>4</sup> Uiteraard omvat de totstandkoming ook de (inter)departementale voorbereiding van een wetsvoorstel. De duur van deze voorbereiding is echter vaak niet eenvoudig vast te stellen, omdat het beginpunt van die voorbereiding niet of niet eenvoudig is te achterhalen. Diverse wetsvoorstellen hebben al een voorgeschiedenis voor de totstandkoming van het regeerakkoord.

<sup>5</sup> Het gaat zowel om reguliere als om spoedadviezen.



## **2.3 Verloop en duur van wetgevingsprocessen die niet het gevolg zijn van voornemens uit het regeerakkoord**

### *De vergelijkingsgroep*

In het onderzoek hebben we, zoals in hoofdstuk 1 is gemotiveerd, gewerkt met een vergelijkingsgroep van (15) wetsvoorstellen (zie bijlage 2) die niet voortvloeien uit het regeerakkoord, maar die in maatschappelijke en politieke betekenis vergelijkbaar zijn met de geselecteerde wetgevingsprojecten uit het regeerakkoord 1998. Het gaat om wetsvoorstellen die ook in deze kabinetsperiode in procedure zijn gebracht en die gelet op de inhoud en strekking even zo goed in het regeerakkoord opgenomen hadden kunnen worden. Het gaat vaak om onderwerpen die ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord nog niet of niet hoog op de politieke agenda stonden.

Het werken met deze vergelijkingsgroep maakt het mogelijk om een vergelijking te maken tussen onderwerpen van vergelijkbaar maatschappelijk en politiek gewicht die - in dezelfde kabinetsperiode - al dan niet op basis van een regeerakkoord tot stand zijn gebracht.

Van de 15 wetsvoorstellen uit de vergelijkingsgroep zijn er inmiddels 7 in het Staatsblad beland. 8 zijn er nog in procedure: 1 is niet nog ingediend, 6 zijn nog in behandeling bij de Tweede Kamer en 1 ligt bij de Eerste Kamer.

De voltooide projecten namen gemiddeld 412 dagen (ruim 13 maanden) in beslag.

De Raad van State adviseerde in gemiddeld 65 dagen (ruim 2 maanden).

Het opstellen van het nader rapport nam gemiddeld 70 dagen.

De Tweede Kamer behandelde de voorstellen uit de vergelijkingsgroep in gemiddeld 223 dagen (ruim 7 maanden), terwijl de Eerste Kamer er gemiddeld 90 dagen (een kleine 3 maanden) over deed.

Ook bij deze vergelijkingsgroep is het uiteraard denkbaar dat de totale gemiddelde doorlooptijd nog wat zal toenemen op het moment dat de voorstellen die nu nog in procedure zijn het Staatsblad hebben bereikt.

### *Tempo van de wetgevingsprocedure in 1994-1999*

Vergelijking met de doorlooptijden uit een recente andere periode is ook mogelijk. In januari 2000 hebben wij een studie naar het tempo van de wetgevingsprocedure 1994-1999 voor het Ministerie van Justitie afgerond<sup>6</sup>. In dat onderzoek waren 1366 wetten betrokken, die in de periode 1994 tot en met 1998 het Staatsblad bereikten.

Uit het onderzoek bleek onder meer dat de gemiddelde behandelingsduur<sup>7</sup> van 'normale' wetsvoorstellen - niet zijnde de uitzonderlijk lange trajecten of de begrotingswetten - in de onderzochte

periode tussen de 16 en 17 maanden lag. Ten opzichte van de periode daarvoor was dat een tot twee maanden sneller. De gemiddelde adviestertermijn van de Raad van State bleek vanaf 1996/1997 te zijn teruggelopen tot drie à vier maanden; adviestrajecten van meer dan 6 maanden kwamen nauwelijks nog voor.

<sup>6</sup> Zie W.J.M. Voermans, Ph. Eijlander en R.C.M. van Meer, *Tempo van de wetgevingsprocedure 1994-1999*, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken KUB Tilburg, januari 2000 (onderzoeksrapport aangeboden aan het Ministerie van Justitie).

<sup>7</sup> Ook in die studie ging het om de periode vanaf het moment van het aanhangig maken voor advies bij de Raad van State tot en met de publicatie in het Staatsblad.

Bij deze cijfers moet in ogenschouw worden genomen dat het onderzoek betrekking had op alle wetsvoorstellen in de betrokken tijdsperiode. Daaronder vallen dus uiteraard ook de nodige wetswijzigingen, technische aanpassingen en ook wetgeving ter implementatie van communautaire richtlijnen.

## **2.4 Factoren welke de duur bepalen van wetgevingsprocessen die voortkomen uit het regeerakkoord**

In het eerder genoemde onderzoek<sup>8</sup> naar de duur en het verloop van wetgevingsprocessen stelden wij vast dat wetsvoorstellen met een principieel of ethisch karakter die de hele samenleving aangaan, langer in behandeling zijn dan wetsvoorstellen met een voornamelijk sociaal-economisch of technisch karakter en/of gericht op beperktere doelgroepen. Daaruit blijkt ook de functie van het wetgevingsproces als (gereguleerd) maatschappelijk en politiek debat over belangrijke kwesties. De politieke omstredenheid van een wetsvoorstel bleek overigens niet noodzakelijk te leiden tot een langere behandelingsduur.

In dit verband is van belang dat we ons niet beperken tot de fase na de behandeling in de ministerraad/vanaf de advisering door de Raad van State. Door het wetgevingsproces in ruime zin <sup>9</sup>(met inbegrip van de (inter)departementale voorbereiding) in beschouwing te nemen, kunnen we meer zicht krijgen op de diverse factoren die de duur en het verloop van wetgevingsprocessen bepalen. Juist ook in de fase van de (inter)departementale voorbereiding kunnen zich immers problemen voordoen, zoals verschillen van inzicht en mening tussen de regeringsfracties of tussen de departementen en/of bewindslieden, dwarsliggende belangengroepen of maatschappelijke organisaties en bezwaren van instanties die met de uitvoering en handhaving worden belast.

De vraag is of, en zo ja op welke wijze, de vermelding van een wetgevingsvoornemen in een regeerakkoord de behandelingsduur (in ruime zin) beïnvloedt. Daarbij is van belang dat het regeerakkoord ook een momentopname is. (Wetgevings)projecten hebben veelal al een voor geschiedenis voor de opname in het regeerakkoord. Wij noemen als voorbeeld de euthanasiewetgeving.

Soms wordt de stand van zaken van een bepaald (wetgevings)project – op wens van fracties die de coalitie gaan vormen, maar ook op aandrang van de zijde van maatschappelijke organisaties en van de departementsambtenaren – opgenomen in het regeerakkoord. Ook komt het voor dat al lang lopende discussies die nog niet tot overeenstemming hebben geleid worden beslecht in het regeerakkoord. De knoop wordt dan tijdens de formatie doorgehakt. Patstellingen en onderlinge verdeeldheid kunnen aldus worden doorbroken. Een voorbeeld hiervan is het opnemen in het regeerakkoord van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Bepaalde wetgevingsprojecten komen sneller tot stand door opneming in het regeerakkoord; een ontwikkeling die al gaande was, wordt zo versneld of zelfs geforceerd. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de wetgeving die adoptie voor paren van gelijk geslacht mogelijk maakt.

---

<sup>8</sup> Voermans, Eijlander en Van Meer, t.a.p.

<sup>9</sup> Hiervoor is - toen het ging om het vaststellen van de precieze doorlooptijden van wetgevingsprocessen - uitgegaan van de tijdsperiode vanaf de advisering door de Raad van State. Bij het bepalen van factoren die de duur en het verloop van wetgevingsprocessen beïnvloeden, is het wel goed mogelijk om ruimer te kijken.

De gedachte dat wetgevingsvoornemens die in het regeerakkoord staan vermeld altijd snel of sneller dan gebruikelijk totstandkomen, kan niet worden gesteund. Soms kost het – in bepaalde fasen – nog opvallend veel tijd om tot het Staatsblad te komen. Het enkele feit dat een onderwerp in het regeerakkoord staat en dat een wetsvoorstel wordt aangekondigd, betekent immers nog niet dat ook al duidelijk is hoe het moet worden geregeld. Diverse opties kunnen dan nog open liggen. De agendering van een onderwerp is de eerste stap, maar vervolgens moeten er vaak nog veel keuzes worden gemaakt over de opzet en de inrichting van de wettelijke regeling. Dit bleek bijvoorbeeld bij de voorbereiding van de Wet markt en overheid. Daar waar de invulling en uitwerking van het voornemen betrekkelijk eenvoudig zijn, zie je vaak wel een snelle(re) totstandkoming.

Uit het onderzoek blijkt dat niet in alle gevallen gezegd kan worden dat de voornemens uit het regeerakkoord “onder stoom en kokend water” tot stand worden gebracht. Dit blijkt onder meer uit de wijze van voorbereiding van het voorstel voor de behandeling in de ministerraad en de tijd die soms wordt genomen voor het opstellen van een nader rapport of een nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede of Eerste Kamer.

Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals:

- capaciteitsproblemen binnen departementen (‘de deskundige zit te vol’);
- (inter)departementale verschillen van inzicht of uiteenlopende belangen, die soms te lang op (laag) ambtelijk niveau blijven steken;
- nieuwe feiten en omstandigheden die zich voordoen;
- overleg met maatschappelijke organisaties (‘wetgeven in de polder’).

## **2.5 Tussenconclusies**

Naar de stand van 1 januari 2001 heeft ruim 60% van de wetgevingsvoornemens uit het regeerakkoord 1998 het Staatsblad bereikt. Gelet op het feit dat er nog 9 voorstellen bij de Eerste Kamer liggen is het heel wel mogelijk dat dit percentage aan het eind van de kabinetsperiode nog oploopt tot ruim 70%.

Uit de analyse van de geselecteerde groep van wetgevingsvoornemens blijkt dat de voorstellen die nog in procedure zijn vaak ook pas laat in de kabinetsperiode bij de Tweede Kamer zijn ingediend: 4 voorstellen zijn pas in 2001 ingediend en de overige 3 medio 2000.

De late totstandkoming of vertraging lijkt dan in de regel ook eerder te wijten aan de lange (inter)departementale voorbereiding dan aan een vertraagde parlementaire behandeling.

Het tempo van wetgevingsprocessen lijkt verder opgevoerd te zijn. De gemiddelde doorlooptijd van de voltooide projecten van het totale wetgevingsprogramma ter uitvoering van het regeerakkoord is ongeveer 16 maanden: gemiddeld zo’n twee en halve maand voor het advies van de Raad van State, een kleine drie maanden voor het nader rapport, zo’n zeven maanden voor de behandeling in de Tweede Kamer en bijna vier maanden voor de Eerste Kamer.

De resultaten van de doorlooptijden uit de vergelijkingsgroep (gemiddeld ruim 13 maanden) wijzen niet in de richting van een algemeen beeld van versnelling als gevolg van het regeerakkoord. Deze voorstellen, die geselecteerd zijn op het criterium ‘vergelijkbaar maatschappelijk en politiek gewicht’, kwamen in dezelfde kabinetsperiode nog sneller tot stand dan de

voornemens uit het regeerakkoord.

Er bestaat geen éénduidige, ééndimensionale relatie tussen het feit dat een wetgevingsvoornemen is opgenomen in het regeerakkoord en de duur en het verloop van een wetgevingsproject. De precieze relatie hangt onder meer af van de voorgeschiedenis van het project, de overwegingen om het op te nemen in het regeerakkoord en de wijze waarop het in het regeerakkoord is geformuleerd.

Het regeerakkoord is zelf ook een momentopname. Wetgevingsprojecten hebben veelal reeds een voorgeschiedenis voor de totstandkoming van het regeerakkoord. Soms wordt de stand van zaken opgenomen in het regeerakkoord, soms worden knopen doorgemaakt of versnelingen aangebracht en vaak is het zo dat onderwerpen door de opneming in het regeerakkoord op de wetgevingsagenda worden gezet.

Vertragingen in de (inter)departementale voorbereiding van wetgevingsvoornemens uit het regeerakkoord lijken hun oorzaak vooral te vinden in: capaciteitsproblemen binnen departementen, (inter)-departementale verschillen van inzicht of uiteenlopende belangen, nieuwe feiten en omstandigheden die zich voordoen en het overleg met maatschappelijke organisaties.

# Regeerakkoord 1998 en de kwaliteit van wetgevingsprocessen

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we na welke betekenis het regeerakkoord 1998 heeft gehad voor de inhoudelijke kwaliteit van de wetgeving die er uit is voortgevloeid. Welke gevolgen heeft dat regeerakkoord 1998 bijvoorbeeld voor de departementale voorbereiding van een wetsvoorstel? Speelt het feit dat een wetsvoorstel het resultaat vormt van een wetgevingsvoornemen uit het regeerakkoord een rol bij de advisering van de Raad van State? Is er merkbare invloed op de wijze waarop het nader rapport wordt opgesteld en de wijze waarop regeerakkoordvoorstellen worden behandeld in de Tweede en Eerste Kamer? En zijn er in de uiteindelijke inhoud van een regeling kwaliteitsaspecten aan te wijzen die zijn te duiden als direct of indirect gevolg van het regeerakkoord?

### 3.2 Departementale voorbereiding van wetgeving die voortvloeit uit het regeerakkoord

#### *Voorbereidend onderzoek, ex ante evaluaties en advisering*

Bij de uitvoering van de wetgevingsvoornemens uit het regeerakkoord - zo blijkt uit het merendeel van de onderzochte dossiers - bestaat dikwijls nog voldoende gelegenheid om op een serieuze wijze de wettelijke regeling voor te bereiden en in dat kader rekening te houden met resultaten van ex ante evaluaties in de vorm van adviezen en (uitvoerings)toetsen, mits binnen de context van het vereiste dat het voorstel er komt. In veel van de onderzochte gevallen is het echter zo dat er voorafgaande aan het regeerakkoord al veel voorbereidend onderzoek had plaatsgevonden. Dat is vooral - maar niet uitsluitend - zo bij de wetgevingsvoornemens die bijvoorbeeld als gevolg van een uitgebracht advies, of (mede) als gevolg van een reeds uitgekristalliseerd beleidsvoornemen of wetgevingsvoornemen in het regeerakkoord zijn terecht gekomen.<sup>10</sup> Het regeerakkoord is zelden de werkelijke 'geboorteplaats' van een wettelijke regeling.

Al worden in de meeste gevallen extra, niet essentiële of onnodig tijdrovende voorbereidende onderzoeken of adviseringsrondes vermeden,<sup>11</sup> in relatief veel gevallen is voor de uiteindelijke en gedetailleerde vormgeving van een voornemen uit het regeerakkoord toch nader onderzoek nodig. Zeker daar waar de wetgevingsvoornemens uit het regeerakkoord nog niet sterk geconcretiseerd zijn - bijvoorbeeld omdat het regeerakkoord voornamelijk dient als wetgevingsagenda - kunnen bijgevolg nog allerlei keuzemogelijkheden ten aanzien van de concrete in-richting van een wetsvoorstel open blijven en zijn vaak ook nog allerlei inrichtingsmodaliteiten mogelijk. Nader onderzoek is dan nogal eens noodzakelijk. Dat zien we onder meer terug in bijvoorbeeld de voorbereiding van wetsvoorstellen als de Wet markt en overheid, de

---

<sup>10</sup> Zie o.a. de Wet organisatie en bestuur gerechten, waaraan het advies van de Commissie-Leemhuis ten grondslag lag en de Wijziging van de wet collectieve preventie gezondheidszorg, die als het ware een uitvloeisel vormt van het advies van de Commissie-Lemstra.

<sup>11</sup> Dat gebeurde o.a. in het geval van de Tijdelijke referendumwet, waarin een tijdrovend rechtsvergelijkend onderzoek over de vormgeving van referenda achterwege werd gelaten.

Wet op het onderwijstoezicht en de Spoorwegwet.

Nader onderzoek is zeker ook nodig in het - in het onderzoek voorkomende - geval dat het in te dienen wetsvoorstel enigszins afwijkt van de lijnen die in het regeerakkoord ten aanzien van de invulling van het wetgevingsvoornemen zijn aangekondigd. Dat gebeurde bij de Wet ammoniak en veehouderij.

Wat in ieder geval in algemene zin heeft bijgedragen aan een vlotte afhandeling van alle wetsvoorstellen in de onderzochte periode, is de wijze waarop allerlei adviesverplichtingen - mede ten gevolge van de Kaderwet adviescolleges - zijn teruggedrongen. Wetsvoorstellen worden niet vaak meer opgehouden door een overvloed aan adviesverplichtingen.

Al zijn veel wettelijke adviesverplichtingen verdwenen, aan consultatie en advisering wordt nog wel gehecht, mede in verband met het draagvlak en een inschatting van de uitvoeringsaspecten. Ook bij wetgevingsvoornemens die uit het regeerakkoord voortvloeien wordt bij de voorbereiding getracht zoveel mogelijk adviezen van belangrijke belangenorganisaties in te winnen. Vaak genoemde organisaties in dat verband zijn - niet verwonderlijk - de SER en VNG. Echter ook andere voor het draagvlak van een wetsvoorstel belangrijke organisaties worden waar nodig of nuttig geconsulteerd. Dat kan op zijn beurt weer wel betekenen dat het wetgevingsproject daarmee in een tijdslem komt. Vermeldenswaard is ook de wijze waarop in het kader van de voorbereiding van de Vreemdelingenwet 2000 is getracht tijd te winnen door de adviesaanvraag bij de Raad van State in te dienen voordat - op het moment van de adviesaanvraag - alle andere externe adviezen al binnen waren. De Raad heeft vanwege de druk die op dit project stond meegewerkt aan deze wijze van voorbereiding. Tijdens de voorbereiding van het advies van de Raad van State kwamen - zoals ook met het Ministerie was afgesproken - de andere adviezen en de reactie van de regering daarop binnen zodat uiteindelijk de Raad van State toch in zijn advies daarmee rekening kon houden. Het advies kon - mede door deze bijzondere werkwijze - snel tot stand worden gebracht (in negentien dagen).

Wettelijke regelingen die reeds werden aangekondigd in het regeerakkoord worden, ingeval er sprake is van een politiek belangrijk project én tijdsdruk, ook binnen een departement wat anders voorbereid dan te doen gebruikelijk is bij 'normale' wetgevingsprojecten. Als organisatievorm wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van al of niet interdepartementale projectorganisaties of voorbereidingscommissies waarin verschillende gremia (verschillende directoraten-generaal of beleidsdirecties) zijn vertegenwoordigd die van belang zijn voor het (inter)departementale draagvlak.<sup>12</sup> Bij de voorbereiding van de Vreemdelingenwet 2000 is gebruik gemaakt van een 'zware' projectorganisatie, onder leiding van een externe voorzitter. De Staatssecretaris van Justitie zelf maakte ook deel uit van de projectgroep, die wekelijks met alle meest betrokkenen vergaderde over de inhoud en voortgang van het project.

Uit de onderzochte dossiers blijkt ook dat het regeerakkoord in een aantal gevallen als een welkome stok achter de deur fungeert. Wetgevingsprojecten die reeds lang werden overwogen kunnen door opname in het regeerakkoord ineens 'vlot' raken. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het wetsvoorstel Concessiewet landelijke omroep en zeker bij het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In beide dossiers gold dat bij eerdere voornemens in die richting, onder andere door interdepartementale verschillen van inzicht, de hordes naar de in-

---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld de Wet ammoniak en veehouderij en de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure.

diening van het voorstel bij de Kamer niet genomen konden worden. Overigens is het niet zo dat opname in het regeerakkoord steeds werkt als Haarlemmerolie in het interdepartementale overleg. In een enkel geval blijven verschillen van inzicht bestaan in het interdepartementale overleg ondanks het regeerakkoord. Voorbeelden hiervan vormen wetsvoorstellen inzake de rijksprojectenprocedure en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

De wijze van voorbereiden van wettelijke regelingen die uitvloeisel zijn van het regeerakkoord heeft vaak ook betekenis voor de manier waarop de aan een wetgevingsvoornemen ten grondslag liggende probleemanalyse en oplossingsverkenning plaatsvindt. In veel gevallen heeft de probleemanalyse al plaatsgevonden (veelal voorafgaand aan het regeerakkoord) en zijn de verschillende oplossingsalternatieven al besproken en gewogen. Een punt is echter wel dat het regeerakkoord de analyses en afwegingen tot op bepaalde hoogte fixeert.

Afwijken van de probleemanalyse of gekozen oplossingvariant die aan het wetgevingsvoornemen in het regeerakkoord ten grondslag ligt wordt vaak ervaren als het - al dan niet eenzijdig - aantasten van een politiek compromis. Weliswaar bevatten passages in het regeerakkoord zelf vaak geen zelfstandig betoog over het nut en de noodzaak van een wettelijke regeling, maar ze vormen wel de fixatie van een ingeslagen route die er voor kan zorgen dat - in ieder geval argumentatietechnisch - in dialoog met andere bij de voorbereiding van wetgeving betrokken actoren een geforceerde argumentatie kan ontstaan. In een aantal gevallen leidt dat tot een betoog waarvan duidelijk is dat de uitkomst al vast stond. In die zin is één van de gevolgen van opname van wetgevingsvoornemens in het regeerakkoord dat soms een 'argumentatieve trechter' ontstaat die er voor zorgt dat van werkelijke discussie slechts nog sprake kan zijn binnen het speelveld dat het regeerakkoord nog laat.

### **3.3 Advisering Raad van State en het nadere rapport**

Ook voor de advisering door de Raad van State lijkt de omstandigheid dat een wetsvoorstel uitvloeisel is van het regeerakkoord van betekenis. Die betekenis heeft verschillende facetten.

#### *a. Tijdsdruk en spoedadviezen*

Het eerste mogelijke effect van het regeerakkoord is dat ook de Raad van State te maken krijgt met de tijdsdruk die op regeerakkoordprojecten staat. Opvallend is dat slechts in een minderheid van de negentien gevallen (zeven keer) van de onderzochte regeerakkoord-dossiers om spoedadvies is gevraagd.<sup>13</sup> Men wil de Raad, zo blijkt uit de interviews, niet onnodig onder tijdsdruk zetten, waar het gaat om onderwerpen met een grote maatschappelijke betekenis. Die houding wordt mede ingegeven door de omstandigheid dat de te boeken tijdswinst gering is. Een goede regie en planning van het gehele proces is veel belangrijker en dan is het eerder zaak om goed rekening te houden met de recesperioden van de Kamers, die veel meer tijd nemen.

Dat niet vaak spoedadvies wordt gevraagd, betekent niet dat er geen bespoedigingsmaatregelen worden getroffen die ook de raadsadvisering raken. Een voorbeeld daarvan vormt het aanvragen van een onverplicht advies over een bepaald thema aan de Raad van State bijvoorbeeld in het kader van de voorbereiding van een wetsvoorstel. Een dergelijke preadvisering -

---

<sup>13</sup> Dat gebeurde bij de Vreemdelingenwet, de Tijdelijke referendumwet, de Experimentenwet WW, de Euthanasiewetgeving, de Wet financiering Abw, IOAW, IOAZ, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet zelfstandigen in de Zfw.

mogelijk op basis van artikel 22 van de Wet op de Raad van State - heeft naast inhoudelijke voordelen ook voordelen doordat het voorbereidende departement een indicatie krijgt van de opstelling van de Raad van State. Dit gebeurde bijvoorbeeld op verschillende momenten bij de voorbereiding van de Tijdelijke referendumwet. Een andere - reeds besproken - bespoedigingsmaatregel betreft die waarbij de Raad van State reeds om advies wordt verzocht voordat alle andere externe adviezen zijn ingewonnen. Een dergelijke wijze van versnelling kan alleen maar werken als de Raad er ook van op aan kan dat gedurende de adviesperiode ook die externe adviezen zo spoedig mogelijk met de reactie van het kabinet daarop aan de Raad ter hand worden gesteld. De Raad hecht aan zijn positie als laatste adviseur.

#### *b. Interne voorbereiding van het advies bij de Raad van State*

Zeker bij de wetgevingsvoornemens die voortvloeien uit het regeerakkoord kan het verplichte advies van de Raad van State - in het licht van een zorgvuldige voorbereiding - extra gewicht in de schaal leggen. Hierboven werd al kortesignaleerd dat in geval van departementale voorbereiding van wetsvoorstellen die voortvloeien uit het regeerakkoord waar mogelijk wordt bezuinigd op nader onderzoek en externe consultaties indien dat geen directe winst oplevert bijvoorbeeld in de zin van extra draagvlak. De advisering van de Raad over regeerakkoordvoorstellen, is dus als laatste en onafhankelijke beoordeling van zo'n voorstel, wellicht nog meer dan bij normale gevallen, van betekenis, zeker ook uit een oogpunt van de kwaliteit van de wetgeving. Die betekenis kan gelegen zijn op alle drie de onderdelen van de toetsing van de Raad, zowel op het beleids- of opportunititsvlak, alsook op het juridische en wets-technische vlak.

De raadsadviezen bij regeerakkoordvoorstellen worden - in organisatorische zin - in beginsel op dezelfde wijze voorbereid als voorstellen die niet uit het regeerakkoord voortvloeien. De voorstellen worden binnen de Raad ter voorbereiding toebedeeld aan een afdeling van de Raad. Binnen zo'n afdeling worden een rapporteur en ambtelijke voorbereiders aangewezen. In een enkel geval wordt bij de voorbereiding gebruik gemaakt van een bijzondere commissie indien een voorstel afdelingoverstijgende elementen heeft en indien het belang van het voorstel dat rechtvaardigt. Dat te onderzoeken wetsvoorstellen het gevolg zijn van een afspraak uit een regeerakkoord heeft op de organisatie van de werkwijze van de Raad van State ter voorbereiding van een advies geen invloed. In één geval werd na de advisering door de Raad wel van de gebruikelijke werkwijze afgeweken. Dat gebeurde bij het wetsvoorstel Wet arbeid en zorg waar na de advisering van de Raad van State en na de reactie daarop door de Staatssecretaris van SZW een gesprek werd gehouden tussen een afvaardiging van de Raad van State en de staatssecretaris om over een aantal punten en achtergronden van de advisering na te praten. Dit gebeurt echter bij hoge uitzondering; de omstandigheid dat het daarbij om een regeerakkoordvoorstel ging lijkt daarbij geen rol te hebben gespeeld.

Wel valt op basis van de gegevens uit het onderzoek te melden dat de indruk bestaat dat tijdens het voorbereidende onderzoek naar regeerakkoordvoorstellen de rapporteurs zich in enkele gevallen meer en nadrukkelijker met de inhoudelijke voorbereiding van het advies inlaten dan gebruikelijk is bij de voorbereiding van niet-regeerakkoordvoorstellen.<sup>14</sup> Of dit nu het gevolg is van het belang van het onderwerp, de relatie met het regeerakkoord of het specialisme of de interesse van de rapporteur valt op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

De Raad hecht ook bij de voorbereiding van zijn advies aan zijn onafhankelijke positie als

---

<sup>14</sup> Dit naar de indruk van enkele respondenten uit de kringen van de ambtelijke staf van de Raad van State.



laatste adviseur van de regering. Dat blijkt ook uit de wijze waarop contact wordt onderhouden met de contactambtenaren van de departementen. Het contact met die ambtenaren betreft meestal verzoeken om schriftelijke informatie.<sup>15</sup>

De Raad is vanzelfsprekend op generlei wijze gebonden aan het regeerakkoord. Regeerakkoordvoorstellen krijgen in het algemeen geen andere behandeling dan andere wetsvoorstellen. In een aantal gevallen geven de respondenten bij de Raad van State tijdens de interviews aan dat er - zoals zij het ervaren - bij de voorbereiding van de advisering sprake is van invloed van het regeerakkoord (zie het dossier met betrekking tot het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000 en het wetsvoorstel Wet exploitatie ziekenhuisvoorzieningen) op de wijze van voorbereiding van de adviezen. Zo is de Raad extra op zijn qui vive als in de toelichting bij een wetsvoorstel als dragende motivering wordt verwezen naar het regeerakkoord. Als onafhankelijke adviseur in laatste instantie hecht de Raad aan een goede en deugdelijke motivering en onderbouwing van de regeling.

De Raad drukte dat in het Jaarverslag over 2000 zelf als volgt uit:

“Uit de toelichting op wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten moet blijken welke uitgangspunten, belangen en afwegingen daaraan ten grondslag hebben gelegen. Slechts dan kan immers worden beoordeeld of de voorgestelde regeling daadwerkelijk nodig, wenselijk of toereikend is. Ontwerp-regelingen die materieel uitsluitend of voornamelijk steunen op in een regeerakkoord gemaakte afspraken worden door de Raad kritisch bezien, omdat dat alleen niet een voldoende motivering vormt om tot wetgeving over te gaan, en de eis van voldoende motivering een essentiële eis voor goede wetgeving is.”<sup>16</sup>

Bij regeerakkoordvoorstellen komt het namelijk wel voor dat de analyse van het probleem, de afweging van de verschillende alternatieve oplossing en de afwegingen over het nut en de noodzaak van de regeling zodanig door het regeerakkoord zijn gefixeerd, dat van een zelfstandige afweging of een zelfstandig betoog op die punten, bijvoorbeeld in de toelichting van de wet, geen sprake meer is.<sup>17</sup> In een aantal gevallen zijn de argumenten op dat punt onvolledig en kan vanwege het compromiskarakter van een regeerakkoordvoorstel van een dergelijke zelfstandige - logische consistente - onderbouwing geen sprake meer zijn. Zeker in die gevallen wint de advisering van de Raad aan gewicht. Immers bepaalde andere partners in het wetgevingsproces (zeker de regeringsfracties in de Tweede Kamer en in termen van politieke loyaliteit ook de regeringsfracties in de Eerste Kamer) zijn ook gebonden aan het regeerakkoord. De enige kans voor een werkelijk ‘regeerakkoord-neutrale’ kijk is die op het moment van de advisering door de Raad.

De positie van de Raad is juist dan niet eenvoudig. De context van het regeerakkoord bepaalt namelijk ook de kansen van receptie van kritische kanttekeningen of overname van de voorstellen uit de adviezen. Hierboven werd al gewezen op de fixatie van afwegingen die plaats kan vinden wanneer een wetgevingsvoornemen wordt opgenomen in het regeerakkoord. Er kan dan een argumentatieve fuik ontstaan. In het algemeen is de kans op overname van de

---

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld het dossier van het wetsvoorstel Wet financiering Abw, IOAW, IOAZ en het wetsvoorstel Wet arbeid en zorg.

<sup>16</sup> Raad van State, *Jaarverslag 2000*, Den Haag 2001, p. 36.

<sup>17</sup> Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de dossiers voorstel van Wet exploitatie ziekenhuisvoorzieningen, Wet arbeid en zorg en de Vreemdelingenwet 2000.

beleids- of opportuniteitsadviezen van de Raad het grootst in die gevallen waarin er sprake is van overeenstemming op hoofdlijnen tussen de probleemperceptie en -analyse van de Raad en de regering.<sup>18</sup> Waar die overeenstemming ontbreekt is er - zeker bij de regeerakkoordvoorstellen - meestal geen basis voor een discussie op inhoud met de regering (zie bijvoorbeeld het voorstel Concessiewet landelijke omroep en het voorstel Wet arbeid en zorg).

Dat betekent echter niet dat de Raad zich daardoor van de beoordeling van de opportuniteit en waar nodig van fundamentele kritiek op regeerakkoordvoorstellen laat weerhouden. We zagen hiervoor al dat de Raad in een aantal gevallen extra alert is op – met name de onderbouwing van - regeerakkoordvoorstellen. Dat zou een van de mogelijke verklaringen kunnen zijn voor het waargenomen verschil in de zwaarte van de kritische dicta tussen regeerakkoordvoorstellen enerzijds en niet regeerakkoordvoorstellen uit de vergelijkingsgroep anderzijds. De adviezen over de 19 geselecteerde projecten uit het regeerakkoord kennen namelijk de volgende dictum-verdeling<sup>19</sup>: 4 keer is het meest negatieve dictum gebruikt (“bezwaar...niet zenden”), 7 keer is geadviseerd om het voorstel “niet te zenden dan nadat” met het advies van de Raad rekening is gehouden en 8 keer was het dictum positiever (“zenden...nadat”). Als we dit beeld spiegelen aan dat van de vergelijkingsgroep, blijkt dat het verschil vooral zit in het aandeel van de meest negatieve dicta. In die vergelijkingsgroep was de dictum-verdeling als volgt: 1 keer had de Raad bezwaar tegen het voorstel en adviseerde de Raad het niet aan de Tweede Kamer te zenden en de overige 14 adviezen waren gelijkelijk verdeeld over de categorie “niet zenden...dan nadat” en “zenden....nadat”. Een mogelijke verklaring voor dit verschil in advisering is dat de Raad in geval van een negatief oordeel over een regeerakkoordvoorstel, dit oordeel – om gehoord te worden – wat zwaarder aanzet.

### *c. Advies van de Raad van State en het nader rapport*

De toetsing van de Raad van State toetst kent drie onderdelen, te weten de beleidstoetsing, de juridische toetsing en de wetstechnische toetsing. Die onderdelen zullen hier afzonderlijk aan de orde worden gesteld.

#### *c.1 Beleidstoetsing*

In de meeste van de onderzochte regeerakkoorddossiers werden door de Raad wel de nodige opmerkingen gewijd aan de beleidsmatige afwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen.<sup>20</sup> Het gaat dan vaak over de probleemanalyse, de wijze waarop verschillende alternatieve oplossingen zijn afgewogen, het nut en de noodzaak van de regeling en het systeem of de opzet van de regeling. Een - overigens niet zo verwonderlijk - effect dat tijdens het onderzoek werd waargenomen is dat kritiek op het beleid of de opportuniteit van de regeling meer dan in andere gevallen (juridische en wetstechnische adviezen) aanleiding geeft tot zware dicta.<sup>21</sup> Een mogelijke verklaring daarvoor is de omstandigheid dat de Raad, zoals we zagen, bij de beoordeling van regeerakkoordvoorstellen extra aandacht heeft voor de onderbouwing van dergelijke voorstellen. Die onderbouwing zal relatief vaker aan de orde zijn in het kader van de beleidstoetsing die de Raad aanlegt, dan in het kader van bijvoorbeeld de juridische

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld het onderzochte dossier inzake de Wijziging van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Bodempakket voor de preventieve jeugdzorg).

<sup>19</sup> Het dictum is vooral van belang voor de vraag of een wetsvoorstel opnieuw in de ministerraad moet worden behandeld; bij een kritisch dictum is dat het geval.

<sup>20</sup> Dit is in lijn met de resultaten van het eigen onderzoek dat de Raad van State uitvoerde naar de mate van doelbereiking van de adviezen van de Raad van State gedurende Paars 2.

<sup>21</sup> Dat zijn de dicta ‘mitsdien bezwaar....niet te zenden’ en ‘niet te zenden...dan nadat’.

toetsing. Het hart van de onderbouwing van een wetsvoorstel hangt nu eenmaal vaak en nauw samen met het gevolgde beleid.

Op welke precieze beleids- en opportunitetpunten de Raad van State toetst is de meeste respondenten op de departementen vaak niet duidelijk. In een aantal van de onderzochte dossiers wordt aangegeven dat de verwachting die men had van de aard en inhoud van het advies van de Raad van State niet uitkwam (bijvoorbeeld bij de Wet op het onderwijstoezicht, het voorstel voor de Vreemdelingenwet 2000 en het wetsvoorstel Markt en overheid). In een enkel geval wordt de beleidstoetsing van de Raad van State zelfs ‘onvoorspelbaar’ genoemd (wetsvoorstel Markt en overheid). Het verschil tussen de verwachting ten aanzien van de advisering door de Raad van State en de uitkomst ervan doet zich wat minder voor - zo lijkt aannemelijk op basis van de gegevens uit het onderzoek - bij de juridische adviezen die de Raad geeft. Die worden in veel gevallen wel verwacht of daarop wordt ook geanticipeerd (zie bijvoorbeeld voorstel Wet bestuur en organisatie gerechten, voorstel Wet ammoniak en veehouderij).

#### *Beleidsstoetsing en nader rapport*

Een eerste - hier te bespreken - effect van een kritisch advies van de Raad op de opportuniteit van een voorstel of kritiek op een kernpunt van het beleid in het voorstel, in combinatie met een zwaar dictum, is dat een wetsvoorstel wordt ingetrokken. In de onderzochte dossiers komen dergelijke ingetrokken voorstellen een enkele keer in de voorgeschiedenis van een wetsvoorstel terug (bijvoorbeeld bij de voorganger van het wetsvoorstel Wet Experimenten WW). In dergelijke gevallen wordt veelal geen nader rapport opgesteld. Komt het in dergelijke dossiers tot een vervolgvorstel, zoals gebeurde bij het wetsvoorstel Wet arbeid en zorg, dan hecht de Raad er soms aan dat het ‘oude advies’ alsnog openbaar wordt gemaakt.<sup>22</sup>

Waar het wel tot het opstellen van een nader rapport komt, en dat is in de meeste van de onderzochte regeerakkoorddossiers, is de reactie op indringende kritiek van de Raad van State op de probleemanalyse die aan het voorstel ten grondslag ligt of de opportuniteit van een regeerakkoordvoorstel vaak dezelfde. De regering ziet geen kans meer tot een werkelijk inhoudelijke reactie en herhaalt de argumentatie die aan het regeerakkoord ten grondslag ligt ten bewijze van de ernst en aard van het probleem en het nut en de noodzaak van de regeling (zie bijvoorbeeld het voorstel Wet arbeid en zorg en het voorstel Concessiewet landelijke omroep en het wetsvoorstel Markt en overheid). Soms worden in dergelijke gevallen onverbloemd de afspraken het regeerakkoord zelf als reden of motief aangehaald. In het algemeen wordt het noemen van het regeerakkoord als reden of motief voor een bepaalde afweging of beleid vermeden omdat het als een ‘testimonium paupertatis’ wordt gezien. Echter waar de regering geen kans meer ziet om in het inhoudelijke debat met de Raad van State de Raad van repliek te dienen omdat bijvoorbeeld het regeerakkoord daar eenvoudigweg de ruimte niet voor laat, ontstaat er wel eens een moment waarop de regering tracht - over de boeg van het Raadsadvies - een betoog op te zetten dat vooral voor de Tweede en Eerste Kamer is bedoeld. De (interpretatie) van de afspraken uit het regeerakkoord worden over het hoofd van de Raad van State heen, meegedeeld aan de Kamer. Wederom kunnen hier de dossiers voor Wet arbeid en zorg en het voorstel Concessiewet landelijke omroep worden genoemd.

In enkele gevallen lijkt op zulke momenten een soort ‘kantelpunt’ te worden bereikt in het nader rapport. Ook de andere adviezen, over juridische punten bijvoorbeeld, worden dan niet meer serieus van repliek voorzien. De Raad en de regering praten langs elkaar heen.

---

<sup>22</sup> Zie *kamerstukken II 1999-2000*, 27207, A, p. 2.

Als er iets met de beleidstoetsing van de Raad wordt gedaan, dan is dat meestal in de vorm van een aanpassing van de memorie van toelichting. Dat heeft vooral te maken met het feit dat de beleidsmatige verantwoording en onderbouwing van een voorstel in de toelichting geschiedt.

Soms leiden kritische opmerkingen van de Raad over de opportuniteit of het beleid van een voorstel er zelfs toe dat de regering op een enkel punt ook afwijkt van afspraken in het regeerakkoord. Dat gebeurde in de onderzochte periode expliciet bij de behandeling van het voorstel voor de Wet arbeid en zorg en de Wet op het onderwijstoezicht.

### *c.2 Juridische toetsing*

De juridische toetsing ten aanzien van regeerakkoordvoorstellen lijkt, op basis van het onderzoek, niet werkelijk te verschillen van de wijze waarop dat gebeurt bij niet regeerakkoordvoorstellen. In de advisering van de Raad is er bij de juridische toetsing veel aandacht voor de internationale dimensie en vooral de werking van het communautaire recht. Dat is duidelijk terug te zien bij het wetsvoorstel inzake de Spoorwegwet en de Wet ammoniak en veehouderij, waar de invloed en interpretatie van het communautaire recht van wezenlijk belang is. Ook komt in de onderzochte dossiers de positie en betekenis van de Grondwet nogal eens voor (zie bijvoorbeeld de voorstellen voor de Tijdelijke referendumwet, Wet op het onderwijstoezicht en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Wat opvalt in de adviezen van de Raad is dat de Raad niet alleen toetst aan bepalingen van hoger recht, maar ook de consistentie binnen een wettelijk stelsel of de samenhang tussen wettelijke stelsels in het oog houdt.

### *Nader rapport*

In het algemeen worden de juridische adviezen zeer serieus van inhoudelijke repliek voorzien. De adviezen van de Raad lijken op dit punt veel gezag te hebben. In een enkel geval geven ze zelfs aanleiding tot afwijking van wat het regeerakkoord bepaalt (zie bijvoorbeeld Wet op het onderwijstoezicht). Is het echter zo dat in de discussie tussen regering en Raad van State het - eerdergenoemde - kantelpunt is bereikt, dan kan dat er toe leiden dat ook de juridische punten niet meer van inhoudelijke repliek wordt voorzien. Dat gebeurde onder andere in het geval van het voorstel inzake de Wet arbeid en zorg. Dat de juridische adviezen van de Raad een betrekkelijk groot gezag hebben wil echter niet zeggen dat ze in de regel ook integraal worden gevolgd. Zo gebeurt het nogal eens dat beleids- en juridische kwesties sterk met elkaar zijn verweven. Dat kan zijn omdat het onderwerp van regeling een sterk juridisch karakter draagt (voorstel Kaderwet zbo's, Tijdelijke referendumwet, etc.), of omdat de juridische vormgeving sterk samenhangt met een beleidskeuze (bijvoorbeeld het voorstel Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding en het daarin sterk centraal staande element van het vervolgingsmonopolie van het openbaar ministerie).

Wanneer het regeerakkoord in een dergelijk geval een beleidsoptie fixeert, heeft dat ook betekenis voor de daarmee direct verweven kwesties van juridische vormgeving.

Toch lijkt het de regering in de onderzochte regeerakkoordvoorstellen vaak gemakkelijker te vallen om afstand te nemen van pittige kritiek van de Raad op het beleid of de opportuniteit van een wetsvoorstel, dan op juridische punten. Dat valt bijvoorbeeld af te leiden uit de relatieve moeite die wordt genomen om kritiek op juridische punten van de Raad te ontkrachten (zie bijvoorbeeld het dossier over het voorstel Vreemdelingenwet 2000). In een enkel geval wordt een juridisch punt ook wel eens als wisselgeld gebruikt indien bijvoorbeeld relatief veel van de beleidsmatige adviezen niet overgenomen kunnen worden (zie bijvoorbeeld het dossier over het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).

Een verschijnsel dat in de onderzochte dossiers ook wel wordt waargenomen is dat, indien de Raad betrekkelijk weinig beleidsmatige opmerkingen heeft over een voorstel, maar groten-deels juridische opmerkingen, die juridische punten minder snel integraal worden overgeno-men dan bij dossiers waar wel veel beleidsmatige opmerkingen zijn gemaakt (zie bijvoor-beeld het voorstel Wet experimenten WW).

### *c.3 Wetstechnische adviezen*

Wetstechnische adviezen worden voor zover we kunnen overzien, nagenoeg altijd overgeno-men. In het nader rapport worden ze steevast via een samenvattende mededeling overgeno-men.

### 3.4 De discussie in de Tweede Kamer

Invloed van het regeerakkoord doet zich, vanzelfsprekend, ook gelden tijdens de discussie over de wetsvoorstellen die eruit voortvloeien in de Tweede en Eerste Kamer van de Staten-Generaal. In de Tweede Kamer zijn de regeringsfracties gecommitteerd aan de afspraken in het regeerakkoord. Een deel van de discussie op hoofdlijnen over de wenselijkheid van de regeerakkoordvoorstellen heeft in feite al plaats gehad ten tijde van de onderhandelingen over het regeerakkoord. Men zou dan ook verwachten dat de discussie in de Eerste en Twee-de Kamer in veel gevallen sneller en meer gericht op de inrichtingsdetails toegespitst zou zijn dan het geval is bij wetsvoorstellen die niet uit het regeerakkoord voortvloeien. Het onder-zoek laat echter zien dat deze conclusie niet gewettigd is. Het is zeker niet zo - zoals in hoofdstuk 2 al naar voor kwam - dat als regel de kamerbehandeling van regeerakkoord-voor-stellen sneller verloopt dan bij voorstellen die niet uit dat akkoord voortvloeien.

Soms kan een regeerakkoordvoorstel wel eens vertraging ondervinden doordat er discussie ontstaat over de vraag of het voorstel zich wel helemaal voegt naar de afspraken daarover in het regeerakkoord. Dat kan te maken hebben met de concrete invulling die in een wetsvoor-stel wordt gegeven aan een afspraak in hoofdlijnen uit het regeerakkoord. In enkele van de onderzochte gevallen zien we dit verschijnsel in de onderzochte dossiers terug. Zo moest de PvdA-fractie in het geval van de totstandkoming van de Wet financiering Abw, IOAW, IO-AZ (vorming van het fonds werk en inkomen) tijdens de kamerbehandeling van het voorstel over de streep worden getrokken omdat bij de concretisering van de plannen uit het regeerak-koord 1998 in het wetsvoorstel eerst bleek dat - niet voorziene - herverdelingseffecten zou-den kunnen ontstaan. Ook de gekozen uitwerking van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's) gaf aanleiding tot discussie in de Tweede Kamer. Weliswaar bestaat er in de Kamer een breed draagvlak voor een Kaderwet zbo's, over de invulling ervan lopen de meningen - ook tussen de regeringsfracties - uiteen. Dat heeft in dat geval ook gezorgd voor een vertraging van de behandeling. Naar het zich laat aanzien zal de Kaderwet zbo's niet meer gedurende deze kabinetsperiode het Staatsblad halen.

Bij de Tweede-Kamerdiscussie over het wetsvoorstel Concessiewet landelijke omroep leidde de nadere invulling in de vorm van de - in vergelijking tot de afspraken in het regeerakkoord - extra accenten die de staatssecretaris zelf in het wetsvoorstel had aangebracht<sup>23</sup> ook tot dis-cussie tussen de regeringsfracties. Het gevolg daarvan was dat uiteindelijk de meeste van die extra accenten uit het wetsvoorstel zijn gehaald, dan wel eruit zijn geamendeerd.

---

<sup>23</sup> Het ging hierbij vooral om extra eisen ten aanzien van de inhoud van de programmering door de concessie-houder.

In inhoudelijke zin is de invloed van het regeerakkoord 1998 op de behandeling van wetsvoorstellen door de Tweede Kamer weliswaar waarneembaar, maar wordt het niet vaak ingezet als ‘druk’argument. Wel haalt de regering in de discussie met de Tweede Kamer het regeerakkoord nogal eens aan als de reden voor het voorstel, of tracht de regering te komen tot afspraken met de Kamer over het tijdstip van de behandeling van wetsvoorstellen die voortvloeien uit het wetsvoorstel. Het aanhalen van het regeerakkoord bij wijze van zelfstandig machtswoord om een onwelgevallig amendement of een kritische opmerking over een voorstel te keren, gebeurt in de onderzochte wetgevingsdossiers betrekkelijk weinig, zeker ook in relatie tot de regeringsfracties. In een enkel geval spitst de discussie tussen regering en regeringsfracties zich wel toe op de precieze interpretatie van de afspraken van het regeerakkoord, zoals in de discussie over de Vreemdelingenwet 2000<sup>24</sup>. In de meerderheid van de onderzochte gevallen wordt echter getracht een inhoudelijke discussie te voeren. De regering maakt zich vanzelfsprekend ook kwetsbaar als het regeerakkoord als doorslaggevend argument ten faveure een voorstel in moet worden geroepen. Dat betekent niet dat de invloed van het regeerakkoord er niet zou zijn, maar dat de verhoudingen, voor zover wij nu hebben kunnen overzien, in de onderzochte periode, zo zijn dat zoveel mogelijk plaats en ruimte wordt geboden aan de inhoudelijke discussie, zowel met oppositie als met de regeringsfracties, voor zover de afspraken van het regeerakkoord daartoe tenminste de mogelijkheid laten. Zelfs als dat betekent dat bepaalde, in het regeerakkoord aangekondigde wettelijke regelingen, daardoor niet binnen de zittingsperiode van het kabinet kunnen worden gerealiseerd krijgt in veel gevallen de inhoudelijke discussie de voorrang. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de dossiers Kaderwet zbo’s, de wijziging van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (bodempakket voor de preventieve jeugdzorg) en de Wet ammoniak en veehouderij.<sup>25</sup> In geen van deze dossiers is het zo dat de regering - om er maar voor te zorgen de wet binnen de kabinetsperiode het Staatsblad haalt - het voorstel er onder aanhaling van de afspraak in het regeerakkoord ‘er door drukt’.

#### *De invloed van de adviezen van de Raad van State bij de behandeling van regeerakkoordvoorstellen in de Tweede Kamer*

Een ander teken van invloed van het regeerakkoord 1998 op de kamerbehandeling is de wijze waarop wordt omgegaan met de adviezen van de Raad van State tijdens die kamerbehandeling. Indien het zo zou zijn dat van het regeerakkoord een sterke invloed op de inhoudelijke discussie in de Tweede Kamer uit zou gaan dan zou dat terug te zien zijn in de wijze waarop regeringsfracties omgaan met opmerkingen van de Raad die kritisch zijn over de opportuniteit van een regeerakkoordvoorstel - en daarmee indirect kritisch over de afspraak in het regeerakkoord. Een sterke invloed van het regeerakkoord op dit punt zou betekenen dat dergelijke kritische adviezen door de regeringsfracties niet of nauwelijks worden ingeroepen

<sup>24</sup> Illustratief in dat verband is het algemeen wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000. Tussen de Staatssecretaris van Justitie en het Kamerlid Kamp van de VVD-fractie ontspint zich daar een discussie over de vraag of na drie of na vijf jaar een voorlopige verblijfstitel - onder voorwaarden - een definitieve kan worden. Zowel de Staatssecretaris als Kamp proberen zoveel mogelijk de inhoudelijke argumenten te zoeken in de discussie drie-of-vijf-jaar waarna ze uiteindelijk - mede door toedoen van de inbreng van de andere fracties - wel op het spoor worden gedwongen van de interpretatie van het regeerakkoord. Uiteindelijk geeft de Staatssecretaris dan aan hoe volgens hem de afspraak in het regeerakkoord moet worden gelezen, waarna Kamp zijn interpretatie nogmaals weergeeft. Zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 732, nr. 9, p. 60.

<sup>25</sup> Voor dit wetsvoorstel geldt dat de Eerste Kamerbehandeling inmiddels al wel achter de rug is, maar dat de vraag nog blijft of - onder invloed van de Tijdelijke referendumwet - de Staatsbladplaatsing binnen de kabinetsperiode nog haalbaar is.

tijdens de kamerbehandeling.

### *Kritische adviezen van de Raad van State over de opportuniteit van regeerakkoordvoorstellen*

In verschillende dossiers die hierboven al werden besproken zagen we dat in enkele gevallen waarin de advisering van de Raad van State kritisch is over de opportuniteit van een regeerakkoordvoorstel er soms een kantelpunt lijkt te worden bereikt in de discussie tussen de Raad en de regering. Dat leidt er dan soms toe dat het nader rapport welhaast volstaat met het herhalen van de afspraken in het regeerakkoord. Het advies van de Raad en het nader rapport praten dan als het ware langs elkaar heen. De vraag is of dergelijke kritische geluiden en argumentaties - die zich afspelen buiten het argumentatieve speelveld dat door het regeerakkoord wordt gelaten - nog worden opgepikt in de Kamerbehandeling en meer bepaald door wie? Zijn dergelijke adviezen effectief in de zin dat daaraan in de kamerbehandeling alsnog aandacht aan wordt besteed, of zorgt de werking van het regeerakkoord er voor dat - zeker bij kritische adviezen over bijvoorbeeld de opportuniteit van een voorstel - het haast onmogelijk maakt daar als regeringsfractie nog aandacht aan te besteden. We moeten hier - om relaties en invloeden van het regeerakkoord goed in beeld te krijgen - een onderscheid maken tussen de verschillende soorten adviezen die de Raad geeft.

De eerste vraag is dan, wat is de invloed van kritische adviezen van de Raad over de (beleidsmatige) opportuniteit van een wetsvoorstel tijdens de Tweede Kamerbehandeling? Kijken we hiervoor bijvoorbeeld naar een aantal van de - op het punt van de opportuniteit - zeer kritisch getoonzette adviezen van de Raad in de dossiers Wet arbeid en zorg, Concessie-wet landelijke omroep, Wet adoptie door personen van hetzelfde geslacht, de Wet exploitatie zorginstellingen en de Vreemdelingenwet, dan valt daar te zien dat zo'n kritisch advies op beleidsmatige punten voor regeringsfracties eigenlijk nooit aanleiding vormt om op basis van het advies van de Raad het wetsvoorstel te stuiten, of zodanig te bekritisieren dat het wetsvoorstel wordt ingetrokken. In politieke zin zou dat ook riskant zijn, want het oppakken van een kritisch advies van de Raad over de opportuniteit van een wetsvoorstel om het wetsvoorstel van tafel te krijgen komt bijna op hetzelfde neer als op het weglopen bij de afspraak van het regeerakkoord.

Dat betekent echter niet dat kritische Raadsadviezen over de opportuniteit van een wetsvoorstel geen gehoor of ingang vinden bij de regeringsfracties. Verschillende malen treffen we in het onderzoek voorbeelden aan waar - ook bij de regeringsfracties - naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de opportuniteit van een wetsvoorstel. Zo leidde het kritische advies over de beleidsmatige kwaliteit van het voorstel Wet arbeid en zorg tot discussie binnen de regeringsfracties. Tijdens de kamerbehandeling van het wetsvoorstel vragen leden van de VVD-fractie zich namelijk af waarom de regering het advies van de Raad van State om het wetsvoorstel niet naar de Tweede Kamer te sturen naast zich neer legt. Deze leden missen een inhoudelijke reactie op deze overweging van de Raad van State en ook een reactie van het advies van de Raad om de regeling onder te brengen in het Burgerlijk Wetboek.<sup>26</sup> Ook de PvdA-fractie is kritisch.<sup>27</sup> Ook in het kamerdebat over de Vreemdelingenwet 2000 wordt het - op beleids-punten - kritische advies van de Raad van State mede door de regeringsfracties ingeroepen. Het gaat hierbij om de opmerking die de Raad heeft gemaakt over de mogelijke 'aanzuigende werking' van het wetsvoorstel. Die opmerking wordt tijdens het kamerdebat ook een aantal keer door een van

<sup>26</sup> Zie *Kamerstukken II* 2000-2001, 27207, nr. 4.

<sup>27</sup> Zie vorige noot.

de regeringsfracties opgepakt, “n’ en deplaise” het regeerakkoord. Tot fundamentele heroverwegingen van het voorstel geeft dat overigens geen aanleiding.

Beleidsmatige opmerkingen van de Raad die zich binnen het speelveld van de afspraken in het regeerakkoord bewegen worden, ter ondersteuning van eigen opmerkingen, ook nogal eens tijdens kamerdebatten opgepakt door de regeringsfracties. Een voorbeeld hiervan vormt het wetsvoorstel Wet ammoniak en veehouderij waar leden van de PvdA-fractie zich, juist naar aanleiding van het advies van de Raad van State en de reactie daarop in het nader rapport, zorgen maken over de bescherming van de voor verzuring gevoelige gebieden die buiten de ecologische hoofdstructuur liggen.<sup>28</sup> Die discussie kon hier vrijelijk worden gevoerd zonder dat daarmee werd getornd aan de basisafspraken in het regeerakkoord. De afspraak in het regeerakkoord ging namelijk nog uit van een andere beleidsvooronderstelling en ander beleid. Gedurende de kabinetsperiode werd een nieuwe beleidskoers ingeslagen, waardoor de discussie tussen regering en regeringsfracties veel minder dan anders het geval zou zijn gedisciplineerd werd door het regeerakkoord.

Een grotere ruimte om beleidsmatige adviezen van de Raad van State tijdens het kamerdebat op te pakken kennen de regeringsfracties ook bij die wetgevingsvoornemens die in het regeerakkoord slechts zijn geagendeerd, maar waarvan de invulling pas nadien in het wetsvoorstel zelf gestalte krijgt. Een voorbeeld waarin beleidsmatige adviezen van de Raad herhaaldelijk in de kamersdiscussie aan de orde komen vormt het dossier inzake het wetsvoorstel Spoorwegwet. Ook bij het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen worden de beleidsmatige adviezen van de Raad, ook door de regeringsfracties, ingeroepen ter ondersteuning van eigen kritische opmerkingen over het voorstel.<sup>29</sup>

Kritische adviezen van de Raad over de opportuniteit en het beleid in een wetsvoorstel worden - dat spreekt haast vanzelf - relatief vaak gebruikt als munitie in de argumentatie of kritiek van de oppositiepartijen op een wetsvoorstel. Het inroepen van een kritische opmerking of kritisch advies van de Raad zet de argumenten van de oppositiepartijen kracht bij, zonder dat dat overigens waarneembaar tot veel resultaten leidt in de onderzochte dossiers. Ook hier geldt dat, kritiek in het hart van een wetsvoorstel, geuit door een oppositiepartij en gesteund door argumenten van de Raad van State wel eens leidt tot een langs elkaar heen praten van oppositie en regering. Dat effect valt heel sterk waar te nemen in het geval van het wetsvoorstel inzake de Adoptie door paren van hetzelfde geslacht. Daar wordt het kritische Raad-advies door de oppositiepartijen opgepakt, zonder dat dat overigens ook maar tot enige beweging in het standpunt aanleiding geeft bij de regeringsfracties. De regeringsfracties en de oppositie spraken volledig langs elkaar heen. Iets dergelijks gebeurt in het dossier Wet toetsing van levensbeëindiging op verzoek waar het ook in bijna alle gevallen de oppositiepartijen zijn die de kritische adviezen van de Raad in stelling brengen ter ondersteuning van de eigen argumenten. Ook hier lijkt de argumentatieve trechter van het regeerakkoord een rol te spelen.

Wat is nu het effect van, met name kritische, adviezen over de opportuniteit en de beleidsaspecten van regeerakkoordvoorstellen voor het debat in de Tweede Kamer? Op basis van de onderzochte dossiers moet als algemene conclusie gelden dat de adviezen van de Raad van State als geheel (dus inclusief het dictum) geen grote rol spelen in het debat over wetsvoor-

---

<sup>28</sup> Zie *Kamerstukken II* 2001-2002, 27836, nr. 4.

<sup>29</sup> Zie *Kamerstukken II* 2001-2002, 27426, nr. 8.



stellen die uit het regeerakkoord voortvloeien. Een negatief dictum is bijvoorbeeld zelden als zelfstandig gegeven een onderwerp van debat tussen de Kamer en regering. De casus van het wetsvoorstel Wet arbeid en zorg vormt daarop een uitzondering. In de meeste gevallen worden argumenten uit de adviezen aangehaald ter ondersteuning van een standpunt van een regeringsfractie of oppositiepartij. Iets meer ruimte bestaat er bij die beleidsmatig adviezen op punten waar de beleidsopties nog niet door het regeerakkoord zijn ‘dichtgetimmerd’. Echter ook daar worden de beleidsmatige adviezen van de Raad niet vaak aangehaald. En als dat wel gebeurt is het dictum - dat zich overigens richt tot de regering - van het advies geen belangrijk punt van overweging.

#### *Juridisch advies van de Raad van State en het debat in de Tweede Kamer*

Bij de juridische adviezen van de Raad zou dat - zo zou men kunnen menen - anders kunnen liggen. Op het punt van het beleid zijn, in ieder geval de regeringsfracties, tijdens de kamerbehandeling in meerdere of mindere mate gebonden aan het beleid neergelegd in het regeerakkoord, maar dat geldt veel minder voor de punten die naar voor komen uit de juridische toetsing. Toch worden de juridische adviezen van de Raad betrekkelijk weinig aangehaald in het Tweede Kamerdebat, daargelaten de behandeling van wetsvoorstellen die zelf in hoge mate een juridisch-technisch karakter hebben - zoals bijvoorbeeld het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Dat heeft waarschijnlijk twee oorzaken. In de meeste gevallen worden de juridische adviezen van de Raad, zoals we hierboven al zagen, in het nader rapport serieus en inhoudelijk behandeld. In veel gevallen worden ze zelfs in het wetsvoorstel verwerkt. Daar waar juridische opmerkingen door de Raad worden gemaakt die niet door de regering worden overgenomen gebeurt het wel dat tijdens de kamerbehandeling alsnog aan die opmerking wordt gerefereerd. De effectiviteit van de advisering van de Raad is op dit punt relatief hoog. Een bijzonder voorbeeld van discussie op basis van een opmerking van de Raad van State komt voor bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet op het onderwijstoezicht, waarin het door de Raad van State geponeerde argument dat een te grote zelfstandigheid van de onderwijsinspectie tot mogelijke strijd met artikel 23 van de Grondwet zou kunnen leiden de regering in eerste instantie beweegt om alsnog het oorspronkelijke voorstel op dat punt bij te stellen. Aldus aangepast ontspint zich tijdens het debat in de Tweede Kamer een discussie waarbij, met name de regeringsfractie toch behoefte hebben aan onafhankelijker opereren van de onderwijsinspectie ten opzichte van de Minister. Via een amendement wordt er vervolgens - in weerwil van het advies van de Raad van State - tot een bijstelling van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister in het voorstel besloten. Die aanwijzingsbevoegdheid kan geen betrekking meer hebben op oordeelsvorming van de inspectie op bepaalde instellingen. Dat amendement druist in tegen de lijn die de regering en de Raad van State aanvankelijk hanteerden, maar het is weer wel een lijn die past bij de lijn die het regeerakkoord aanlegt.

Juist andersom geschiedde het bij de behandeling van het voorstel Wet organisatie en bestuur gerechten. In het advies had de Raad aandacht gevraagd voor de positie van de zittende presidenten. Daarvoor zou een overgangsregeling gewenst zijn. Dat punt, niet direct overgenomen door de regering, kwam tijdens de kamerbehandeling terug en heeft ook tot aanpassing van het voorstel geleid. Al met al gebeurt het toch relatief weinig dat de juridische adviezen van de Raad tijdens de Tweede Kamerdebatten worden aangehaald. Dat heeft ook te maken met de houding van de Tweede Kamer op dat punt. Volgens een aantal respondenten is het opvallend dat de Tweede Kamer weinig over juridische punten debatteert, ook daar waar die pun-

ten bij de behandeling van wetsvoorstellen wel degelijk relevant zijn.<sup>30</sup> Veel van het Tweede Kameronderzoek naar de juridische kwaliteit van een wetsvoorstel wordt overgelaten aan de griffie van de Tweede Kamer. Het aantal juristen in de Tweede Kamer is ook gering.

#### *Wetstechnische opmerkingen van de Raad van State en de behandeling in de Tweede Kamer*

In het onderzoek zijn, in de regeerakkoordvoorstellen, geen voorbeelden aangetroffen van referenties aan de wetstechnische opmerkingen die zijn gemaakt door de Raad van State. Dat verbaast nauwelijks omdat bijna al die opmerkingen bijna altijd direct door de regering worden overgenomen en de Tweede Kamer vanwege haar ‘hoofdlijnen’blik nagenoeg nooit aan dit soort details toekomt.

### 3.5 De discussie in de Eerste Kamer

Is de binding aan het regeerakkoord ook te merken bij de Eerste Kamerbehandeling van wetsvoorstellen die voortvloeien uit het regeerakkoord? Voor de regeringsfracties in de Eerste Kamer geldt ook dat zij zich uit politieke loyaliteit veelal gebonden zullen voelen aan de afspraken in het regeerakkoord, maar veel minder dan de leden van de regeringsfracties in de Tweede Kamer. Dat bleek toen tijdens deze regeerperiode door toedoen van de opstelling van de leden van de VVD-fractie in de Eerste Kamer het voorstel tot wijziging van de Grondwet in verband met het correctief referendum geen tweederde meerderheid wist te behalen met als gevolg de val van het kabinet. Toch is dit een uitzondering. Meestal zullen regeringsfracties in de Eerste Kamer zich wel voegen naar de afspraken in het regeerakkoord. Onder omstandigheden schroomt de regering niet om in de Eerste Kamer een afspraak uit het regeerakkoord in stelling te brengen. Dat was onder meer het geval in de Eerste Kamer-discussie over het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000, waarin de fractie van D66 zich naar eigen zeggen ‘grommend’ bij de - door de staatssecretaris ingeroepen - afspraak van het regeerakkoord neerlegde.<sup>31</sup> Zeker waar het om de opportuniteit of het beleid van een wetsvoorstel gaat is het voor de regeringsfracties in Eerste Kamer vaak moeilijk daarover een ander oordeel te hebben dan in het regeerakkoord is neergelegd, en daarover ook nog eens tot een ander oordeel te komen dan de Tweede Kamer.

Verder is het, op basis van het onderzoek, moeilijk om aan te tonen wat het werkelijke effect van het regeerakkoordvoorstellen op de behandeling in de Eerste Kamer is, omdat deze Kamer het recht van amendement mist en zich meestal als ‘Chambre de réflexion’ opstelt, hetgeen inhoudt dat ze niet zonder noodzaak alle eerder gevoerde discussies nog eens overdoet. Aan de andere kant is de Kamer niet gebonden aan het regeerakkoord, maar zal de regering wat eerder de discussie ‘kortsluiten’ onder aanhaling van het regeerakkoord.

Hetzelfde geldt voor de wijze waarop met de adviezen van de Raad van State wordt omgegaan tijdens de Eerste Kamerbehandeling. Daar valt, in vergelijking met de behandeling in de Tweede Kamer op, dat de juridische adviezen van de Raad meer worden gesignaleerd en aangehaald (ook door de regeringsfracties) dan door de Tweede Kamer. Een voorbeeld daarvan vormt de Eerste Kamerbehandeling van de Tijdelijke referendumwet, waarin het, ook al door de Raad van State gesignaleerde punt, van de juridische betekenis van een referendumuitslag in de Eerste Kamer discussie wordt opgepakt. Dat geldt ook voor de discussie over het wetsvoorstel Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding waar - ook door

<sup>30</sup> Zie o.a. de opmerkingen dienaangaande gemaakt in de interviewverslagen in het dossier Zelfstandigen in de Ziekenfondswet en de Tijdelijke referendumwet.

<sup>31</sup> *Handelingen I*, 2000-2001, nr. 4, p. 96-149.

de Raad van State gesignaleerde - punt van het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie aan de orde wordt gesteld.

### 3.6 Invoeringsaspecten, overgangsrecht en inwerkingtreding

In het onderzoek is ook de vraag aan de orde gesteld of de omstandigheid dat een wetsvoorstel als voornemen voorkomt in het regeerakkoord 1998 ook inhoudelijke sporen nalaat in een wet. Hiervoor zagen we al dat, waar het betreft de zorgvuldige voorbereiding van een wetsvoorstel dat voortvloeit uit het regeerakkoord, er geen grote verschillen zijn aan te wijzen tussen de voorbereiding van niet-regeerakkoordvoorstellen en regeerakkoordvoorstellen. Dat heeft ook betekenis voor de inhoud van die wettelijke regelingen. Naar het oordeel van de respondenten is het niet zo dat, bijvoorbeeld vanwege de tijdsdruk die soms op regeerakkoordvoorstellen staat, er concessies moeten worden gedaan aan de inhoud van het voorstel. Slechts in enkele gevallen geven respondenten aan dat er op het terrein van de invoering, het overgangsrecht en de inwerkingtreding van regeerakkoordwetsvoorstellen kwaliteitsconcessies zijn gedaan. Dat betreft onder andere het overgangsrecht van de Vreemdelingenwet dat achteraf gezien onderschat bleek en de wijze waarop het aflopen van de bestaande concessie betekenis had voor de inwerkingtreding van de Concessiewet landelijke omroep. Van grote verschillen in kwaliteit van wetten die uit het regeerakkoord voortvloeien en wetten waar dat niet het geval is, is in dit onderzoek verder niet gebleken.

### 3.7 Tussenconclusies

Verder valt uit de analyses uit dit hoofdstuk op te maken dat de departementale wijze van voorbereiding van wetsvoorstellen die voortvloeien uit het regeerakkoord meestal niet wezenlijk afwijkt van de wijze waarop dat gebeurt bij niet-regeerakkoordvoorstellen. Zeker daar waar een wetgevingsvoornemen nog niet of nauwelijks is geconcretiseerd en het regeerakkoord voornamelijk als wetgevingsagenda dient zien we dat de (inter)departementale voorbereiding volgens de direct betrokkenen in het merendeel van de gevallen niet afwijkt van wat gebruikelijk is bij wetsvoorstellen met een vergelijkbaar maatschappelijk en politiek gewicht die niet uit het regeerakkoord voortvloeien. Consultaties, het inwinnen van adviezen en het (serius) uitvoeren van (uitvoerings)toetsen zijn dan gebruikelijk.

Ook de voorbereiding van de advisering door de Raad van State over regeerakkoordvoorstellen wijkt - op het punt van de organisatie van de voorbereiding - niet wezenlijk af van de voorbereiding zoals die plaats vindt bij qua maatschappelijk gewicht vergelijkbare niet-regeerakkoordvoorstellen. Soms wordt een bijzondere commissie belast met de voorbereiding van een advies vanwege op het afdelingoverstijgende karakter van een advies en het belang of gewicht van een voorstel. Overigens gebeurt dat evenzeer bij de voorbereiding van adviezen bij niet-regeerakkoordvoorstellen.

In een enkel geval lijkt het regeerakkoord wel enige invloed te hebben op de manier waarop de Raad van State een regeerakkoordvoorstel onderzoekt. Zeker bij regeerakkoordvoorstellen is de Raad - als onafhankelijke en adviseur in laatste instantie - alert op de wijze waarop regeerakkoordvoorstellen zijn onderbouwd.<sup>32</sup> Soms wordt die onderbouwing beïnvloed door het regeerakkoord. Het regeerakkoord brengt in een aantal gevallen namelijk een fixatie te weeg ten aanzien van bepaalde probleemanalyses en afwegingen. Worden die - zonder veel verdere afweging - ondergebracht in een toelichting bij een regeling dan kan dat leiden tot

---

<sup>32</sup> Zie ook Raad van State, *Jaarverslag 2000*, p. 38.

een bepaalde incongruentie; de toelichting als loutere weergave van analyses, afwegingen en afspraken in het regeerakkoord kan dan als zodanig de regeling niet schragen.

De invloed van het regeerakkoord blijkt ook uit de wijze waarop in het nader rapport op het advies van de Raad van State wordt gereageerd, zeker als de opmerkingen betrekking hebben op het achterliggende beleid en de opportuniteit van het voorstel. Het feit dat in het regeerakkoord bepaalde beleidsafwegingen zijn gefixeerd beperkt de manoeuvreer-ruimte van de regering. Door de werking van het regeerakkoord ontstaat er als het ware een ‘argumentatieve trechter’ die er toe leidt dat er dat in reactie op beleidsmatige opmerkingen over het nut en de noodzaak van de regeling in het advies van de Raad slechts werkelijk tot een inhoudelijke discussie leidt daar waar het regeerakkoord nog ruimte laat voor die discussie. Adviezen van de Raad die dat perk te buiten gaan worden nauwelijks overgenomen. Bij kritische adviezen van de Raad van State die raken aan het hart van de beleidsmatige afwegingen van een voorstel, zoals die ook zijn vastgelegd in het regeerakkoord, komt de regering als het ware klem te zitten. Soms zelfs zodanig dat dat aanleiding vormt om ook andere kritische opmerkingen van de Raad niet meer van serieuze repliek te dienen.

Uit de in dit onderzoek betrokken nadere rapporten blijkt ook dat de juridische adviezen van de Raad van State groot gezag genieten. Dat blijkt zowel uit de wijze waarop erop wordt gereageerd als uit de mate waarin ze worden overgenomen door de regering. Daar waar die juridische adviezen nauw verbonden zijn met beleidsaspecten of daar waar een advies van de Raad louter juridische punten aanroert, lijkt het er echter op dat de regering zich in zulke gevallen wat minder volgbaar opstelt in het nader rapport. De wetstechnische adviezen van de Raad worden in nagenoeg alle gevallen overgenomen.

De invloed van het regeerakkoord doet zich ook gelden bij de behandeling van regeerakkoordvoorstellen in de Tweede Kamer. Daarbij is uiteraard van belang te bedenken dat de coalitiefracties getekend hebben voor het regeerakkoord. Toch is het eerder uitzondering dan regel dat de regering in de gedachtewisseling met de kamer het regeerakkoord als “drukmiddel” inzet. Men tracht toch vooral – zo blijkt althans uit de hier onderzochte dossiers - om een inhoudelijk debat te voeren.

De vraag is wat bij de behandeling van regeerakkoordvoorstellen in de Tweede Kamer de invloed is van kritische adviezen van de Raad van State. Het algemene beeld is dat adviezen van de Raad van State bij de kamerbehandeling geen grote rol spelen. Wel worden argumenten die door de Raad zijn aangevoerd ingeroepen ter ondersteuning van eigen kritische opmerkingen. Dat gebeurt meer door oppositiepartijen dan regeringsfracties. Vooral waar adviezen van de Raad de opportuniteit of de kern van het beleid betreft, worden ze vaker door de oppositiefracties dan de regeringsfracties in stelling gebracht. Overigens worden dergelijke kritische adviezen ook wel eens door regeringsfracties aangehaald. Echter dat gebeurt meestal maar voor zover de afspraken uit het regeerakkoord dat toelaten.

Het beeld van de receptie van de juridische getinte adviezen van de Raad spoort hiermee, waarbij opgemerkt dient te worden dat de Tweede Kamer de discussie over juridische punten niet vaak schijnt te zoeken. Ook niet indien daarover substantiële punten in de adviezen van de Raad naar voor zijn gebracht. In de Eerste Kamerdiscussie krijgen de juridische opmerkingen van de Raad relatief meer aandacht, maar dat heeft ook te maken met de samenstelling van die kamer en de omstandigheid dat de Eerste Kamer zich minder vrij voelt om alle afwegingen die in de Tweede Kamer zijn gemaakt nog eens zelfstandig over te doen.

Verder is in de meeste gevallen ook geen directe relatie vast te stellen tussen het regeerakkoord en de inhoudelijke kwaliteit van regeerakkoordvoorstellen, althans in vergelijking met de niet-regeerakkoordvoorstellen.

# Conclusies

### 4.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk presenteren we, op basis van de bevindingen uit de hoofdstukken 2 en 3, de conclusies die uit het onderzoek kunnen worden getrokken.

Het doel van het onderzoek was, meer zicht te krijgen op de uitvoering van het regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief. In de probleemstelling staat de relatie tussen de wetgevingsvoornemens in het regeerakkoord 1998 en de kwaliteit van de wetgevingsprocessen en de wettelijke regelingen die daaruit voortvloeien centraal.

Wij zullen eerst op basis van onze bevindingen typering geven van de betekenis van het regeerakkoord voor de uitvoering van wetgevingsprojecten die daaruit voortvloeien.

### 4.2 Typering van de betekenis van het regeerakkoord in relatie tot de uitvoering van wetgevingsprojecten

Uit het onderzoek blijkt dat er geen éénduidige, ééndimensionale relatie is tussen het feit dat een wetgevingsvoornemen in het regeerakkoord is opgenomen en het verloop van het desbetreffende wetgevingsproject. De relatie hangt onder meer af van de voorgeschiedenis van het project, de overweging om het op te nemen in het regeerakkoord en de wijze waarop het in het regeerakkoord is geformuleerd. Op basis van de analyse van de geselecteerde wetgevingsprojecten komen we tot de volgende vier typering van de relatie tussen het regeerakkoord en de uitvoering van daarin genoemde wetgevingsprojecten.

De eerste typering betreft de *inhoudelijke betekenis* van het regeerakkoord in relatie tot wetgevingsprojecten.

#### A. *Het regeerakkoord als wetgevingsagenda*

Een belangrijke, veel voorkomende functie van het regeerakkoord is de agenderende. In het akkoord worden wetgevingsvoornemens genoemd die in de kabinetsperiode op de een of andere wijze gerealiseerd moeten worden. Het kan gaan om relatief nieuwe onderwerpen of ook om onderwerpen die al wel in discussie waren, maar waarvan nog niet was uitgemaakt dat er een wettelijke regeling zou komen. Diverse betrokken partijen in de wetgevingsarena trachten hun wensen en voorstellen via het regeerakkoord veilig te stellen: de fracties die de coalitie gaan vormen, maatschappelijke organisaties, adviesorganen en ook de departementen als ambtelijke organisaties.

Departementen proberen daar reeds bestaande voornemens en voorstellen opgenomen te krijgen in het regeerakkoord om zo te bereiken dat “politieke rugdekking” verzekerd is. De ambtelijke, departementale agenda kan zo, via de direct betrokkenen bij de opstelling van een regeerakkoord, uitgroeien tot een politiek-bestuurlijke agenda. Soms gaat het hier om wetsvoorstellen die al geheel of nagenoeg gereed zijn.

Vaak laat de agendering nog keuzeruimte open voor de uitwerking en invulling van het voornemen.

Diverse voorbeelden zijn te noemen: de Wet markt en overheid, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet exploitatie zorginstellingen. Voorbeelden uit het onderzoek van departementaal geïnitieerde projecten zijn de Experimentenwet WW en de wijziging van de Woningwet in verband met de deregulering van het vergunningvereiste en het welstandstoezicht.

In termen van de *werking* van het regeerakkoord op wetgevingsprojecten die invulling geven aan de daarin genoemde voornemens komen we tot de volgende typeringen.

#### *B. Het regeerakkoord als breekijzer*

Bij deze functie gaat het om wetgevingsvoornemens die zonder de tekst van het regeerakkoord waarschijnlijk niet gerealiseerd zouden kunnen worden vanwege (politieke) verschillen van opvatting. Het afgesproken compromis is “heilig” en er zal niet of nauwelijks ruimte zijn voor afwijking. Dat geldt sterker naar de mate waarin het regeerakkoord uitgewerkt en precies is bij de formulering van het (wetgevings)voornemen. Een voorbeeld hiervan is de Tijdelijke referendumwet.

#### *C. Het regeerakkoord als noodzakelijke stok achter de deur*

Hier betreft het projecten die vanwege hun voorgeschiedenis maar moeizaam verlopen, bijvoorbeeld door interdepartementale verschillen van inzicht of mening. Met de tekst van het regeerakkoord achter de hand kan medewerking aan het project worden “afgedwongen”. Dit betekent overigens niet dat er geen ruimte meer zou zijn om te praten over de precieze invulling en uitwerking van het onderwerp. Binnen het raamwerk van het regeerakkoord is die er wel. Een voorbeeld hiervan is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en ook de Concessiewet landelijke omroep.

#### *D. Het regeerakkoord als katalysator/versneller*

Bepaalde zaken en projecten staan al op de agenda, maar verlopen door de opname in het regeerakkoord sneller dan anders. De wettelijke regeling van zo'n onderwerp raakt als het ware in een stroomversnelling door de opname in het regeerakkoord. Terwijl normaal gesproken nog veel tijd gemoeid is met “het rijp maken van de geesten” voor het voorstel door maatschappelijk debat en de inbreng van diverse organisaties en deskundigen gaat het in casu door het regeerakkoord sneller. Voorbeelden hiervan zijn de wet Adoptie voor paren van gelijk geslacht en de Kaderwet arbeid en zorg.

In een enkel geval gebeurt het dat de wetgevingsvoornemens uit het regeerakkoord gedurende de kabinetsperiode worden achterhaald door voortschrijdend inzicht of nieuwe ontwikkelingen. De voorgenomen regelingen in het regeerakkoord worden door die ontwikkelingen, min of meer met instemming van alle betrokkenen, niet vastgesteld, maar bijvoorbeeld vervangen door nieuwe regelingsinitiatieven.

Zie voor een voorbeeld het wetsvoorstel Stroomlijning en versnelling procedures voor grote infrastructuurprojecten.

Uitzonderlijk is het dat het regeerakkoord zelf expliciet wordt gewijzigd of aangevuld. Toch is dat bij het regeerakkoord 1998 twee keer gebeurd. Bekend is de aanvulling bij gelegenheid van het zogenoemde “lijmakkoord” van informateur Tjeenk Willink van 7 juni 1999 (*Kamerstukken II* 1998/99, 26 540, nr. 2). Minder bekend is de wijziging van de passage over rekeningenrijden die op 23 mei 2000 is overeengekomen tussen de drie fractieleiders van de

coalitie-partijen. Die wijziging bevat ook een nieuw wetgevingsvoornemen, namelijk de Wet bereikbaarheid en mobiliteit.

#### 4.3 De betekenis van de tijdsdimensie

Het regeerakkoord is ook een *momentopname*. (Wetgevings)projecten hebben veelal al een voorgeschiedenis voor het regeerakkoord. Soms wordt de stand van zaken van een bepaald (wetgevings)project - ook op aandrang van de fracties die de coalitie vormen, maatschappelijke organisaties, belangengroepen en van de zijde van de departementen - opgenomen in het regeerakkoord (zie ook hiervoor onder A). Ook komt het, zoals we zagen, voor dat al lang lopende discussies die nog niet tot overeenstemming hebben geleid worden beslecht in het regeerakkoord. De knoop wordt dan tijdens de formatie doorgehakt. Patstellingen en onderlinge verdeeldheid kunnen aldus worden doorbroken. Bepaalde wetgevingsprojecten komen sneller tot stand door opname in het regeerakkoord; een ontwikkeling die al gaande was, wordt zo versneld of zelfs geforceerd

De gedachte dat wetgevingsvoornemens die in het regeerakkoord staan vermeld altijd snel of sneller dan anders verlopen vindt geen steun in onze bevindingen. Soms kost het - in bepaalde fasen - nog opvallend veel tijd voor het Staatsblad wordt bereikt. Het enkele feit dat een onderwerp in het regeerakkoord staat en dat een wetsvoorstel wordt aangekondigd betekent immers nog niet dat ook al duidelijk is *hoe* het moet worden geregeld. Diverse opties kunnen dan nog openliggen. De agendering van een onderwerp is de eerste stap, maar vervolgens moeten er vaak nog veel keuzes worden gemaakt.

Indien de invulling en uitwerking van het voornemen eenvoudig is wel dikwijls sprake van snelle(re) totstandkoming.

Onze eerste onderzoeksvraag was hoe het na drie en een half jaar looptijd van het regeerakkoord 1998 staat met de uitvoering van de daarin genoemde wetgevingsvoornemens. Van de totale groep van 82 wetgevingsprojecten die het wetgevingsprogramma ter uitvoering van het regeerakkoord vormen hadden er op 1 januari 2002 50 het Staatsblad bereikt. Verwacht mag worden dat aan het einde van de kabinetsperiode ruim 70% van dit programma gerealiseerd zal zijn.

In meer algemene zin concluderen wij het volgende over de voortgang en de duur van wetgevingsprojecten die voortvloeien uit het regeerakkoord.

De gemiddelde doorlooptijd (vanaf het moment van de aanbieding voor advies aan de Raad van State tot en met de publicatie in het Staatsblad) van de afgeronde projecten is ongeveer 16 maanden.<sup>33</sup> Bij de groep van geselecteerde wetgevingsprojecten komt de gemiddelde doorlooptijd iets hoger uit: zo'n 18 maanden. Terwijl we bij onze vergelijkingsgroep een gemiddelde doorlooptijd van ruim 13 maanden hebben gevonden.

Het tempo van de wetgevingsprocedure lijkt verder opgevoerd te zijn. De resultaten van de doorlooptijden uit de vergelijkingsgroep wijzen echter niet in de richting van een algemene versnelling door het regeerakkoord. Wetsvoorstellen met een vergelijkbaar maatschappelijk en politiek gewicht, die niet uit het regeerakkoord voortvloeien, komen immers volgens de cijfers nog sneller tot stand dan regeerakkoordvoorstellen.

---

<sup>33</sup> Deze 16 maanden zijn gemiddeld als volgt verdeeld: twee en halve maand voor het advies van de Raad van State, een kleine drie maanden voor het nader rapport, zo'n zeven maanden voor de behandeling in de Tweede Kamer en bijna vier maanden voor de Eerste Kamer.

Overigens kan niet in alle gevallen worden gezegd dat de voornemens onder grote tijdsdruk tot stand worden gebracht. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals:

- capaciteitsproblemen binnen departementen;
- (inter)departementale verschillen van inzicht of uiteenlopende belangen, die soms te lang op (laag) ambtelijk niveau blijven steken;
- nieuwe feiten en omstandigheden die zich voordoen;
- overleg met maatschappelijke organisaties.

Een minder grondige voorbereiding heeft overigens, zo blijkt in de praktijk, ook het risico in zich van problemen en tijdverlies in een later stadium van het project. Ruimte en tijd nemen voor doordenking en bezinning op alternatieve aanpakken kan uiteindelijk vaak tot het beste resultaat leiden.

#### 4.4 Voorbereiding van de regeling en de advisering door de Raad van State

Onze tweede onderzoeksvraag richt zich op de wijze van voorbereiding en de onderbouwing van wetgevingsvoornemens die voortvloeien uit het regeerakkoord 1998. Bij de beantwoording daarvan is het van belang goed het oog te houden op de voorgeschiedenis van het desbetreffende voornemen vóór de totstandkoming van het regeerakkoord. Soms hebben de probleemanalyse en de verkenning van oplossingsrichtingen reeds plaatsgevonden en vormt het regeerakkoord de neerslag van de analyses en afwegingen. Die worden daardoor tot op een bepaalde hoogte gefixeerd. Dit kan dan het effect hebben van een “argumentatieve trechter” die ervoor zorgt dat van werkelijke keuzeruimte en discussie nog slechts sprake kan zijn binnen de speelruimte die het regeerakkoord nog laat.

Als een wetgevingsvoornemen nog niet of nauwelijks is geconcretiseerd en het regeerakkoord voornamelijk als wetgevingsagenda dient zien we dat de (inter)departementale voorbereiding niet wezenlijk afwijkt van wat gebruikelijk is bij wetsvoorstellen met een vergelijkbaar maatschappelijk en politiek gewicht. Consultaties, het inwinnen van adviezen en het (serieus) uitvoeren van (uitvoerings)toetsen zijn dan gebruikelijk.

Om tot versnelling van de realisatie van wetgevingsvoornemens uit het regeerakkoord te komen wordt soms gekozen voor een bijzondere, projectmatige aanpak bij de wetsvoorbereiding. Het project Vreemdelingenwet 2000 is het meest typerende voorbeeld daarvan; er is gebruikt gemaakt van een “zware” projectorganisatie onder externe leiding.

De derde onderzoeksvraag heeft betrekking op het inwinnen en het opvolgen van adviezen, in het bijzonder die van de Raad van State. Wij beschouwen dit als een voorname indicator voor de procedurele kwaliteit van de wetgeving.

In ruim een derde van de geselecteerde groep van wetgevingsprojecten die voortvloeien uit het regeerakkoord is een spoedadvies gevraagd. Dat is weliswaar meer dan normaal, maar ook weer niet uitzonderlijk vaak. Men wil de Raad niet onnodig onder tijdsdruk zetten bij de advisering over belangrijke onderwerpen.

De voorbereiding van het Raadsadvies bij regeerakkoordvoorstellen wijkt niet wezenlijk af van de voorbereiding van andere adviezen. Soms wordt gekozen voor een bijzondere commissie, gelet op het afdelingsoverstijgende karakter van een advies en het belang van het on-



derwerp. Ook blijkt de inbreng van de staatsraad-rapporteur soms nadrukkelijker bij regeerakkoordvoorstellen.

De adviezen van de Raad over regeerakkoordvoorstellen zijn vaak fundamenteel en kritisch van aard. Duidelijk is dat de Raad niet gebonden is aan het regeerakkoord en de analyses en afwegingen die daarin zijn neergelegd of daaraan ten grondslag liggen. De adviezen over de 19 geselecteerde projecten uit het regeerakkoord kennen de volgende dictum-verdeling: 4 keer is het meest negatieve dictum gebruikt (“bezwaar..niet zenden”), 7 keer is geadviseerd om het voorstel “niet te zenden dan nadat” met het advies van de Raad rekening is gehouden en 8 keer was het dictum positiever (“zenden...nadat”). Het dictum is vooral bepalend voor de vraag of het wetsvoorstel opnieuw in de ministerraad moet worden behandeld.

Als we dit beeld spiegelen aan dat van de vergelijkingsgroep, blijkt dat het verschil vooral zit in het aandeel van meest negatieve dicta. In die groep was de dictum-verdeling als volgt: 1 keer had de Raad bezwaar tegen het voorstel en adviseerde het niet aan de Tweede Kamer te zenden en de overige 14 adviezen waren gelijkelijk verdeeld over de categorie “niet zenden ...dan nadat” en “zenden.....nadat”.

De bezwaren en de kritiek die de Raad uit in de adviezen over regeerakkoordvoorstellen liggen vaak in het domein van de beleids- of opportuniteits-toetsing. Het gaat vaak over de probleem-analyse, het nut en de noodzaak van de regeling en de afweging van alternatieve oplossingen. Bij de Raad kan een verhoogde waakzaamheid worden waargenomen bij de advise-ring over regeerakkoordvoorstellen; ontwerp-regelingen die materieel uitsluitend of voorna-melijk steunen op in een regeerakkoord gemaakte afspraken worden door de Raad kritisch gezien. De Raad baseert zich daarbij, naar het zich laat aanzien, niet zo zeer op informatie-bronnen buiten de Raad. Veeleer legt de Raad het accent op de motiveringsplicht voor de ad-viesvragers. De voorspelbaarheid van de adviezen op beleidsmatig vlak wordt door de depar-tementen als beperkt beschouwd; men voelt zich nogal eens “overvallen” door de opmer-kingen van de Raad. Blijkbaar verwacht men niet dat de Raad kritisch naar de beleidsmatige onderbouwing kijkt.

De doorwerking van de adviezen van de Raad verschilt al naar gelang de aard en strekking van het advies en de mate waarin het regeerakkoord ruimte laat voor alternatieve afwegingen. Vaak laat het regeerakkoord weinig ruimte om werkelijk recht te doen aan kritische adviezen die de opportuniteit van het voorstel betreffen of de beleidsmatige kern daarvan. Dergelijke adviezen leiden dan niet tot heroverweging, maar hooguit tot een aanpassing van de motive-ring en verantwoording in de toelichting bij het wetsvoorstel.

De kans op doorwerking van opmerkingen in het kader van de juridische toetsing is aanzienlijk groter. Dergelijke adviezen hebben kennelijk veel gezag. Dit is zeker het geval bij kritische adviezen op zowel beleidsmatig als juridisch gebied. Indien de Raad uitsluitend of in hoofdzaak kanttekeningen op juridisch vlak plaatst is de neiging tot overneming daarvan minder groot. Blijkbaar is er een neiging om “het gelijk te willen verdelen”. Dat geldt overigens niet voor wetstechnische opmerkingen van de Raad; die worden voor het overgrote deel onverkort overgenomen.

#### 4.5 De behandeling in de Tweede en de Eerste Kamer

Bij de behandeling van regeerakkoordvoorstellen in de Tweede Kamer is het van belang te bedenken dat de coalitiefracties getekend hebben voor het regeerakkoord. Zij zullen het be-

windslieden niet kwalijk nemen dat ze met hun wetsvoorstellen uitvoering geven aan het akkoord.

Toch is het eerder uitzondering dan regel dat de regering in de gedachtewisseling met de kamer het regeerakkoord als “drukmiddel” inzet. Men tracht toch vooral een inhoudelijk debat te voeren.

De vraag is wat bij de behandeling van regeerakkoordvoorstellen in de Tweede Kamer de invloed is van kritische adviezen van de Raad van State. Het algemene beeld is dat adviezen van de Raad van State in de kamerdebatten geen grote rol spelen. Wel worden onderdelen van die adviezen ingeroepen tijdens de kamerdebatten. Duidelijk is verder dat dergelijke adviezen, vooral waar het de opportuniteit of de kern van het beleid betreft, vaker door de oppositiepartijen worden gebruikt dan door de coalitiefracties. Naarmate het speelveld van het regeerakkoord groter is, voelen ook de coalitiefracties zich vrijer om te putten uit de (beleidsmatige aspecten van de) adviezen van de Raad en aan de regering te vragen waarom bepaalde punten niet zijn overgenomen.

Het beeld van de behandeling in de Eerste Kamer wijkt niet fundamenteel af van het voorgaande. Hoewel de coalitiefracties in de Eerste Kamer niet anders dan bij wijze van politieke loyaliteit, aan het regeerakkoord beslissende betekenis hoeven toe te kennen, is de ruimte door andere redenen hier beperkt om zaken nog eens fundamenteel ter discussie te stellen. Het primaat van de Tweede Kamer brengt mee dat de regeringsfracties in de Eerste Kamer zich in de regel wel voegen naar de afspraken van het regeerakkoord.

In vergelijking met de Tweede Kamer worden de juridische onderdelen van de adviezen van de Raad wel vaker opgepakt in de Eerste Kamer.

#### **4.6 Overige aspecten van de kwaliteit van wettelijke regelingen**

Uit het onderzoek is niet gebleken dat wettelijke regelingen die hun basis vinden in voornemens uit het regeerakkoord 1998 op andere punten wezenlijk verschillen van andere, vergelijkbare wetten. Wel is duidelijk dat er soms, bijvoorbeeld vanwege de tijdsdruk, concessies worden gedaan aan zaken als invoeringsbegeleiding en aandacht voor het overgangsrecht. Van significante verschillen met “reguliere” wetgevingsprojecten is echter niet gebleken.

## BIJLAGE 1

### Selectie van wetgevingsvoornemens uit Regeerakkoord 1998

1. Kaderwet Arbeid en Zorg (afstemming en bundeling verlofregelingen)
  - zie p. 1 en 2 van onderdeel II Werk, sociale zekerheid en inkomen
  - SZW
  - Advies Raad van State van 13 oktober 1999
  - Kamerstuk 27 207
2. Bundeling gelden Algemene bijstandswet, invoering Fonds werk en inkomen
  - zie p. 14 en 15 van onderdeel II Werk, sociale zekerheid en inkomen
  - SZW
  - Advies Raad van State van 7 april 2000
  - Stb. 2000, 383 (Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ)
3. Deregulering Wet ziekenhuisvoorzieningen
  - zie p. 9 van het onderdeel III Zorg en volksgezondheid
  - VWS
  - Advies Raad van State van 6 november 2000
  - Kamerstuk 27 659 (Wet exploitatie zorginstellingen)
4. Bodempakket voor preventieve jeugdzorg in Wet collectieve preventie
  - zie p. 9 en 10 van onderdeel III Zorg en volksgezondheid
  - VWS
  - Adviezen Raad van State van 31 oktober 2000 en 20 juli 2001
  - Wijziging van de Wet collectieve preventie volksgezondheid
5. Marktwerking bij het spoor
  - Zie p.5 van onderdeel IV Ruimtelijk-economische inrichting en milieu
  - VenW
  - Advies Raad van State van 16 juni 2000
  - Kamerstuk 27 482 (Spoorwegwet)
6. Stroomlijning en versnelling procedures voor grote infrastructuurprojecten
  - zie p. 8 van onderdeel IV Ruimtelijk-economische inrichting en milieu
  - VROM
  - Adviezen Raad van State van 14 september 1998 en 12 november 1999
  - Kamerstuk 27 178 (Wijziging van de WRO in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure)
7. Vereenvoudiging bouwregelgeving
  - zie p. 14 van onderdeel IV
  - VROM
  - Advies Raad van State van 6 april 1999
  - Kamerstuk 26 734 (Wijziging Woningwet)

8. Ammoniakbeleid op emissiespoor
  - zie p. 12 van onderdeel IV
  - LNV
  - Advies Raad van State van 19 april 2001
  - Kamerstuk 27 836 (Wet ammoniak en veehouderij)
9. Adoptie door paren van hetzelfde geslacht
  - zie p. 6 van onderdeel VI Kwaliteit en diversiteit van de samenleving
  - JU
  - Advies Raad van State van 23 maart 1999
  - Stb. 2001, 10 (Wijziging boek i van het Burgerlijk Wetboek)
10. Concessiewet landelijke publieke omroep
  - zie p. 7 van onderdeel VI
  - O.C en W.
  - Advies Raad van State van 1 juni 1999
  - Stb. 2000, 138 (Wijziging van de Mediawet in verband met de invoering van een vernieuwd concessiebestel voor de landelijke publieke omroep)
11. Zelfstandigen in de Ziekenfondswet
  - zie p. 6 van onderdeel III Zorg en Volksgezondheid
  - VWS
  - Advies Raad van State van 22 april 1999
  - Stb. 1999, 461
12. Referendumwetgeving
  - zie p. 1 en 2 van onderdeel VII Kwaliteit van het bestuur
  - BZK
  - Adviezen Raad van State van 11 oktober 1999 en 28 januari 2000
  - Kamerstuk 27 033 (Wijziging Grondwet, gestrand in Eerste Kamer), vervolgens Tijdelijke referendumwet.
13. Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
  - zie p. 9 van onderdeel VII
  - BZK
  - Advies Raad van State van 20 maart 2000
  - Kamerstuk 27 426 (Kaderwet zbo's)
14. Verantwoordingsplicht school tegenover ouders en overheid, versterking rol inspectie
  - zie p. 1 en 2 onderdeel V Onderwijs en kennis
  - OC en W.
  - Advies Raad van State van 25 april 2001
  - Kamerstuk 27 783 (Wet op het onderwijstoezicht)
15. Markt en overheid
  - zie p. 9 van onderdeel VI
  - EZ
  - Advies Raad van State van 8 juni 2001

- Kamerstukken 28 050

16. Bestuur en organisatie gerechten

- zie p. 4 van onderdeel VIII Veiligheid
- Ju
- Advies Raad van State van 1 mei 2000
- Kamerstuk 27 181 (Wet organisatie en bestuur gerechten)

17. Wijziging werkloosheidswetten i.v.m. doorstroming/uitstroming, inclusief arbeidsdeelname ouderen

- zie p. 9 van onderdeel II Werk, sociale zekerheid en inkomen
- SZW
- Advies Raad van State van 18 december 1998
- Stb. 1999, 307 (Wet experimenten WW)

18. Vreemdelingenwetgeving

- zie p. 5 en 6 van onderdeel IX Internationaal beleid en defensie
- Ju
- Advies Raad van State van 14 juli 1999
- Stb. 2000, 495 (Vreemdelingenwet 2000)

19. Euthanasie

- zie p. 10 van het onderdeel III Zorg en volksgezondheid
- Ju/VWS
- Advies Raad van State van 17 juni 1999
- Stb. 2001, 194 (Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding)

## BIJLAGE 2

### **Vergelijkingsgroep van wetten en wetsvoorstellen die niet voortvloeien uit het regeerakkoord**

1. Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2000
  - Ju
  - Advies van 13 januari 2000 (W03.99.0574)
2. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter verruiming van de strafrechtelijke mogelijkheden tot handhaving van de openbare orde met het oog op ordeverstoringen
  - Ju
  - advies van 20 augustus 1999 (W03.99.0354)
3. Wijziging Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde
  - BZK
  - advies van 20 augustus 1999 (W04.99.0221)
4. Wijziging Mediawet in verband met nieuwe regels omtrent de financiering van de publieke omroep
  - OCW
  - advies van 6 augustus 1999 (W05.99.0364)
5. Wet toezicht Europese subsidies
  - Fi
  - advies van 19 september 2000 (W06.00.0297)
6. Wet financiering lagere overheid 2000
  - Fi
  - advies van 23 september 1999 (W06.99.0380)
7. Wet stedelijke vernieuwing
  - VROM
  - advies van 13 augustus 1999 (W08.99.0300)
8. Wet bereikbaarheid en mobiliteit
  - VenW
  - advies van 16 oktober 2000 (W09.00.0285)
9. Wijziging Mededingingswet in verband met het omvormen van de Nma tot zelfstandig bestuursorgaan
  - EZ
  - advies van 9 januari 2001 (W10.00.0457)

10. Gaswet

- EZ
- advies van 1 februari 1999 (W10.98.0512)

11. Tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij

- LNV
- advies van 2 september 1999 (W11.99.0348)

12. Wet eigenrisicodragen Ziektewet

- SZW
- advies van 19 september 2000 (W 12.00.0302)

13. Wet aanpassing arbeidsduur

- SZW
- advies van 16 november 1998 (W12.98.0498)

14. Wet inzake handelingen met geslachtscellen en embryo's

- VWS
- advies van 11 april 2000 (W13.99.0595)

15. Wet houdende wijziging van de Wet BOPZ (voorwaardelijke machtiging)

- VWS
- advies van 19 juni 2000 (W13.00.0174)